

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Andréia Möllerke

**A decisão orçamentária no governo federal: a forma e o alcance da  
participação popular**

Porto Alegre  
2006

Andréia Möllerke

**A decisão orçamentária no governo federal: a forma e o alcance da participação popular**

**Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Administração Pública – TRF apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.**

**Orientador: Prof. Dr. Eugênio Lagemann**

Porto Alegre  
2006

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Prof. Dr. Eugênio Lagemann pela atenção a mim dispensada durante a elaboração deste trabalho; aos meu pais, Ieda e Valdir, e aos meus colegas Carmem, Rogers e Wolfgang, pela paciência e colaboração durante todo o curso de especialização; e, em especial, ao meu noivo, Marcelo, pela dedicação e amor incondicionais.

## RESUMO

Este estudo visa analisar a possibilidade de aplicação de mecanismos de participação popular no processo de decisão orçamentária do governo federal e da Justiça Federal, nosso foco mais específico. Para tanto, apresentamos uma breve descrição do funcionamento do orçamento público no Brasil, das formas de participação na administração pública e das experiências já implantadas nos níveis municipal e estadual de governo. Nesse sentido, analisamos os diversos fatores capazes de promover o êxito ou o insucesso do processo, a partir das experiências já conhecidas, como forma de concluir sobre a viabilidade da utilização de mecanismos semelhantes em outra esfera de governo.

Palavras-chave: Orçamento público, participação popular, orçamento participativo, Justiça Federal.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Resumo dos tipos de orçamento.....	19
Quadro 2 – Principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa .....	21
Quadro 3 - Experiências de Orçamento Participativo.....	64
Quadro 4 - Etapas do processo de elaboração da proposta orçamentária na União .....	70
Figura 1 – Mapa Geográfico da Justiça Federal .....	72
Quadro 5 - Distribuição dos Tribunais Regionais Federais no Brasil.....	73
Figura 2 - Fluxo e calendário da tramitação do projeto da lei orçamentária anual da União .....	85
Figura 3 - Fluxo Simplificado do Processo Legislativo.....	86
Quadro 6 - Hipótese de participação popular na decisão orçamentária da União.....	95
Quadro 7 - Hipótese de participação popular na decisão orçamentária da Justiça Federal .....	96

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de participantes do Orçamento Participativo (OP-RS).....	59
Tabela 2 – Número de participantes da Consulta Popular .....	60
Tabela 3 – Quantitativo de órgãos orçamentários da União.....	66

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

COMUDES - Conselhos Municipais de Desenvolvimento

COP - Conselho Municipal de Orçamento Participativo

COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento

DEST - Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais

DIRFIN - Diretoria Financeira do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

FAMURS - Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei de Orçamento Anual

MF - Ministério da Fazenda

MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NPOF - Núcleos de Planejamento, Orçamento e Finanças

ONG - Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OP - Orçamento Participativo

PEP Rural - Planejamento Estratégico e Participativo do Meio Rural de Chapecó

PPA - Plano Plurianual

PPBS - Planning-Programming-Budgeting-System

PR - Presidência da República

PT - Partido dos Trabalhadores

SOF - Secretaria de Orçamento Federal

SPI - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

SPO - Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças

TRF – Tribunal Regional Federal

## SUMARIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>O ORÇAMENTO PÚBLICO E O PROCESSO DE DECISÃO RACIONAL .....</b>	<b>14</b>
2.1	CONCEITUAÇÃO.....	14
2.2	FUNDAMENTOS LEGAIS .....	15
2.3	PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS .....	17
2.4	MODALIDADES E TÉCNICAS DE ORÇAMENTO PÚBLICO.....	18
2.5	FASES DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO .....	22
<b>2.5.1</b>	<b>Elaboração.....</b>	<b>23</b>
<b>2.5.2</b>	<b>Aprovação.....</b>	<b>24</b>
<b>2.5.3</b>	<b>Execução.....</b>	<b>24</b>
<b>2.5.4</b>	<b>Controle .....</b>	<b>25</b>
<b>2.5.5</b>	<b>Avaliação.....</b>	<b>26</b>
<b>3</b>	<b>PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>27</b>
3.1	INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	29
<b>3.1.1</b>	<b>Classificação dos institutos de participação popular .....</b>	<b>31</b>
3.1.1.1	Institutos de caráter não vinculante, de consulta ou meramente opinativos .....	32
3.1.1.2	Institutos de caráter deliberativo ou com força vinculante: .....	33
3.1.1.3	Institutos de caráter vinculante e autônomo .....	34
3.2	OS PERIGOS DA PARTICIPAÇÃO.....	35
<b>3.2.1</b>	<b>Captura pelo governo.....</b>	<b>35</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Corrupção .....</b>	<b>35</b>
<b>3.2.3</b>	<b>Captura pelo mercado .....</b>	<b>36</b>
<b>3.2.4</b>	<b>Deficiência de análise.....</b>	<b>37</b>

<b>3.2.5</b>	<b>Falhas de coordenação.....</b>	<b>37</b>
3.3	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	38
3.4	EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS .....	41
<b>3.4.1</b>	<b>Município de Porto Alegre.....</b>	<b>41</b>
<b>3.4.2</b>	<b>Região metropolitana de Porto Alegre .....</b>	<b>45</b>
<b>3.4.3</b>	<b>Município de Chapecó.....</b>	<b>48</b>
3.5	EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS .....	52
<b>3.5.1</b>	<b>Estado do Rio Grande do Sul.....</b>	<b>52</b>
<b>4</b>	<b>O ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL E A POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO POPULAR .....</b>	<b>65</b>
4.1	DESCRIÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL .....	65
<b>4.1.1</b>	<b>Orçamento Geral da União.....</b>	<b>65</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Orçamento na Justiça Federal da 4ª Região .....</b>	<b>71</b>
4.1.2.1	Estrutura organizacional da Justiça Federal .....	71
4.1.2.2	Disposições constitucionais sobre o orçamento do Poder Judiciário .....	73
4.1.2.3	Estrutura do sistema de planejamento e orçamento.....	74
4.1.2.4	Procedimentos para elaboração da proposta orçamentária.....	76
<b>4.1.3</b>	<b>Tramitação do projeto de lei do orçamento no Congresso Nacional.....</b>	<b>82</b>
4.2	A POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO POPULAR .....	86
<b>4.2.1</b>	<b>Projeto do senador Pedro Simon .....</b>	<b>87</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Projeto do senador Antônio Carlos Magalhães .....</b>	<b>88</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>97</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>101</b>
	<b>ANEXO A - DISTRIBUIÇÃO DAS SUBSEÇÕES JUDICIÁRIAS NA 4ª REGIÃO .....</b>	<b>105</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No mundo moderno torna-se cada vez mais importante a participação dos cidadãos no processo decisório do governo, especialmente no que diz respeito à administração orçamentária dos recursos públicos.

Antigamente, o orçamento era considerado um dos instrumentos mais tradicionais de gestão. Inicialmente foi concebido como um mecanismo eficaz de controle político dos órgãos de representação sobre o Poder Executivo de cada esfera de governo, mas no decorrer do tempo, foi modificado no plano conceitual e técnico de maneira a acompanhar a evolução das funções do Estado.

O aumento da conscientização do cidadão e a ampliação do exercício da cidadania estão fazendo com que o Poder Público se aproxime de suas comunidades para consultá-las acerca das prioridades para a elaboração do seu orçamento e também para prestar-lhes contas daquilo que já foi realizado.

No Brasil, já existem experiências de participação popular em nível municipal e até em nível estadual. Na administração pública, essas experiências são uma tendência moderna e democrática, já que inserem o cidadão na gestão dos recursos públicos, dando-lhe legitimidade para opinar sobre os investimentos que irão atender à comunidade.

Existe uma proposta de emenda à Constituição, de iniciativa do senador Pedro Simon, que prevê a instituição de um processo decisório participativo no governo federal. Esse projeto foi inspirado nas experiências realizadas em municípios gaúchos e na administração do Estado do Rio Grande do Sul e encontra-se em tramitação no Congresso Nacional.

Essas experiências regionais estão, de certa forma, sedimentadas. Todavia, em nível federal esse processo seria uma inovação e, portanto, há dúvidas sobre a possibilidade de sua implantação.

Diante disso, cabe avaliar se existe a possibilidade de implantar um processo participativo na decisão orçamentária da União Federal, analisando ainda a hipótese de sua extensão para o âmbito da Justiça Federal, nosso principal foco de análise.

Complementarmente ao objetivo geral acima referido, temos como objetivos específicos:

- Descrever o orçamento público e o processo de decisão racional;
- Conhecer os mecanismos de participação popular na administração pública;
- Conhecer as experiências de participação popular na decisão orçamentária em nível municipal e estadual de governo;
- Verificar de que forma ocorre o processo de decisão orçamentária no governo federal;
- Analisar a possibilidade de extensão dessas experiências para o nível federal.

A razão de ser deste trabalho decorre da importância do orçamento para a vida dos cidadãos e da necessidade de ampliar o processo de decisão racional na gestão pública.

Uma das formas sugeridas para tanto consiste na ampliação do universo de decisão, que permitirá, entre outros, trazer para a análise custos e benefícios na execução de obras públicas.

O método empregado na realização do trabalho foi o estudo exploratório analítico, por meio do qual buscamos explorar as possibilidades de transferências de práticas de gestão dos níveis de governo municipal e estadual para o federal.

Os dados utilizados no desenvolvimento do trabalho foram obtidos principalmente em fontes secundárias (literatura), fonte primária (legislação), e ainda por meio de entrevista não estruturada com o Diretor Financeiro do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

A técnica de análise adotada foi a contraposição das experiências de participação popular na decisão orçamentária: como foram realizadas e quais são as características, os mecanismos e as condicionantes de cada uma delas.

Utilizamos como unidade de análise a administração pública, em cada esfera de governo, no que concerne ao seu processo orçamentário.

O trabalho está organizado da seguinte forma: primeiramente abordamos aspectos teóricos sobre o orçamento público, trazendo conceitos, fundamentos legais, modalidades, entre outros. Num segundo momento, tratamos da participação popular na administração pública, fazendo uma breve descrição dos seus mecanismos, institutos, perigos, bem como das experiências já existentes de orçamento participativo, seu funcionamento e os resultados alcançados com esta inovação. Por fim, chegamos a algumas conclusões a partir da comparação e da análise dos possíveis fatores de êxito e de insucesso de um processo participativo na decisão orçamentária da União e da Justiça Federal.

## 2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E O PROCESSO DE DECISÃO RACIONAL

### 2.1 CONCEITUAÇÃO

O Estado tem a responsabilidade de administrar os recursos disponíveis, originários da arrecadação de receitas públicas, de forma a satisfazer as necessidades prioritárias dos cidadãos. Nesse sentido, o orçamento constitui-se no instrumento de planejamento, execução e controle da aplicação dos recursos públicos no atendimento dessas necessidades.

O orçamento consiste no principal instrumento formal de importância administrativa, econômica e contábil das instituições de Estado. Modernamente, o orçamento público se caracteriza pela dupla finalidade de ser um instrumento de planejamento do trabalho do governo e de controle das finanças públicas. Nele ficam patentes as metas que a administração quer atingir e quanto vai gastar (FEDOZZI, 1999).

Segundo a definição de Allan D. Manvel publicada em 1944 (apud GIACOMONI, 1997, p. 62), “o orçamento é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa”.

O orçamento é um instrumento de racionalização da gestão financeira pública, utilizado na conciliação das necessidades de realizações com os limitados recursos disponíveis. Na atualidade, sob uma visão moderna, o orçamento assume relevante importância econômica, haja vista a influência das despesas públicas na formação da renda de praticamente todos os países (GIACOMONI, 1997).

Segundo Piscitelli, Timbó e Rosa (1999), o orçamento público materializa-se por meio da ação planejada do Estado, seja na manutenção de suas atividades ou na execução de seus projetos. É o instrumento de que dispõe o Estado para expressar seu programa de atuação para determinado período. Nele são discriminados a origem e o montante dos recursos a serem obtidos e a natureza e o montante dos gastos a serem efetuados.

De acordo com Kohama (1993, p. 61):

O orçamento, embora seja anual, não pode ser concebido ou executado isoladamente do período imediatamente anterior e do posterior, pois sofre influências condicionantes daquele que o precede, assim como constitui uma base informativa para os futuros exercícios.

## 2.2 FUNDAMENTOS LEGAIS

A Constituição Federal de 1988 dispôs sobre a questão orçamentária no seu artigo 165, o qual transcrevemos a seguir.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 2006).

Os planos plurianuais (PPA) substituíram os planos nacionais de desenvolvimento, têm vigência de quatro anos (que corresponde a um mandato eletivo), porém sempre com um ano de defasagem, ou seja, do segundo ano do mandato de cada governante ao primeiro do mandato subsequente. O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do governo que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O orçamento público é realizado anualmente, de acordo com as prioridades fixadas no plano plurianual de investimentos. Com base neste, o Poder Executivo elabora, a cada ano, o projeto de lei das diretrizes orçamentárias (LDO) que, após análise e aprovação pelo Poder Legislativo, orientará a estruturação da proposta da lei orçamentária anual (LOA).

A Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964) consolidou a padronização dos procedimentos orçamentários para os diversos níveis de governo. Em complemento aos critérios tradicionais de classificação da despesa (unidades administrativas e elementos), a referida lei adotou a classificação econômica e também a classificação funcional. Em 1967, o Decreto-lei n. 200 introduziu norma disciplinadora das questões de organização e de reforma administrativa da União, bem como definiu “planejamento” como um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da administração federal (GIACOMONI, 1997).

O novo texto constitucional de 1988 trouxe novidades na questão orçamentária no que diz respeito à devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento; à explicitação do princípio da universalidade orçamentária, ou seja, quais receitas e despesas públicas devem integrar o orçamento público e merecer a aprovação legislativa; bem como a exigência de o Executivo encaminhar ao Legislativo, anualmente, projeto de lei das diretrizes orçamentárias com o objetivo de orientar a elaboração do orçamento (GIACOMONI, 1997, p. 58):

A Constituição de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada. Substituindo os orçamentos plurianuais de investimentos previstos na legislação anterior, os planos plurianuais orientarão a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como a apresentação de emendas por parte dos legisladores.

## 2.3 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Para a elaboração e o controle do orçamento devem ser observados alguns princípios básicos, os quais estão definidos na Constituição Federal, na Lei 4.320, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (BRASIL, 1964):

- Princípio da exclusividade:

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, nos termos da lei<sup>1</sup> (BRASIL, 2006).

Em outras palavras, deverão constar na lei orçamentária, exclusivamente, assuntos que lhe sejam pertinentes (KOHAMA, 1993);

- Princípio da unidade: os orçamentos de todos os órgãos que constituem o setor público devem se fundamentar em uma única política orçamentária estruturada de maneira uniforme e que se ajuste a um método único (KOHAMA, 1993);
- Princípio da universalidade: o orçamento deve compreender todas as receitas e todas as despesas (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999);

---

<sup>1</sup> art. 165, § 8º, da Constituição Federal.

- Princípio da anualidade: “[...] o orçamento deve ser elaborado e autorizado para execução em um período determinado de tempo (geralmente um ano); no caso brasileiro, o exercício financeiro coincide com o ano-calendário” (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999, p. 41);
- Princípio da clareza: “O orçamento deve ser expresso de forma clara, ordenada e completa” (KOHAMA, 1993, p. 60). Nesse sentido, a intitulação das contas deveria ser auto-explicativa, o sistema contábil primar pela simplicidade, os demonstrativos deveriam permitir um razoável entendimento; assim, por esse princípio, dever-se-ia priorizar o interesse dos usuários das informações (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999);
- Princípio do equilíbrio: é a essência do orçamento como peça contábil, tratando da correlação entre receitas e despesas. De um lado, o governo não deve absorver da coletividade mais que o necessário para o financiamento das atividades a seu cargo; de outro, a realização das despesas está condicionada à capacidade efetiva de obtenção das receitas capazes de financiá-las (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999);
- Princípio da publicidade: contido no art. 37 da Constituição, esse princípio aplica-se aos atos da administração em geral, pois, do poder público, é exigido absoluta transparência e pleno acesso de qualquer interessado às informações necessárias ao exercício da fiscalização das ações dos dirigentes e responsáveis pelo uso dos recursos dos contribuintes (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999).

## 2.4 MODALIDADES E TÉCNICAS DE ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público pode apresentar-se sob as seguintes modalidades:

- Orçamento tradicional ou linha a linha: constitui-se de uma lista de contas, as quais geralmente aparecem uma única vez. Tem como principal objetivo o controle dos gastos. O orçamento tradicional está direcionado para a classificação das contas de forma segura com vistas à determinação das variações. Constituía a base dos orçamentos da maior parte dos municípios brasileiros há até pouco tempo. Para exemplificar, a conta de despesas de pessoal apresenta um valor que pode ser gasto em diversos projetos ou em diversos órgãos;
- Orçamento-programa ou por projetos: é formado por um conjunto de projetos e programas. A listagem de contas repete-se por projeto. Dessa forma, uma conta pode aparecer várias vezes, mas associada a projetos diferentes. Somando-se as contas, obtém-se a informação tipicamente disponível em um orçamento tradicional. Todavia, com base no orçamento tradicional não é possível avaliar projetos. Tem como objetivo principal o acompanhamento dos projetos e a avaliação de seus resultados. O orçamento-programa está voltado para o gerenciamento e o planejamento;
- Orçamento por desempenho: aloca recursos para diversos programas em uma organização, mas com detalhamento maior sobre o nível de serviço a ser executado. Tem como objetivo melhorar a gerência interna dos programas e tentar controlar seus respectivos custos, pois exige a informação sobre o custo unitário de cada atividade.

<b>Tipo de orçamento</b>	<b>Características</b>	<b>Questão</b>	<b>Orientação</b>
Tradicional	Despesas e receitas relacionadas com bens básicos	O que deve ser comprado?	Controle/economia
Programa	Despesas e receitas relacionadas com metas públicas	O que deve ser alcançado?	Planejamento/eficácia
Desempenho	Despesas e receitas relacionadas com cargas de trabalho	O que deve ser feito?	Gerência/eficiência

**Quadro 1 – Resumo dos tipos de orçamento**

Fonte: Adaptado de Nguyen (2000).

Um orçamento pode ser elaborado combinando-se mais de um tipo e sob duas perspectivas filosóficas alternativas: a incremental ou a racional.

De acordo com a perspectiva incremental, o último ano serve de base para fixar as prioridades do ano seguinte. Dessa forma, o orçamento apresenta os dados do ano anterior (execução já realizada), do ano corrente (em execução) e do ano seguinte, que está sendo orçado. O enfoque concentra-se nas diferenças em relação ao ano-base.

Segundo Wildavsky (apud GIACOMONI, 1997), a elaboração orçamentária é essencialmente incremental, pois os orçamentos repetem-se a cada ano com algum incremento de recursos alocados, na maior parte, sobre programas que vêm de orçamentos anteriores. O incrementalismo orçamentário significa negar a desejada integração entre o planejamento e o orçamento.

Por outro lado, a perspectiva racional implica o planejamento a médio prazo, como os planos plurianuais, por exemplo. Para aumentar a racionalidade do orçamento público é relevante considerar os gastos em períodos seguintes decorrentes de investimentos realizados no período atual.

A tentativa de aumentar a racionalidade no orçamento público ocasionou a criação de técnicas como o orçamento-programa, o orçamento base-zero, o *Planning-Programming-Budgeting-System* (PPBS), a *Sunset-Legislation* e a análise do custo-benefício.

No Brasil e nos demais países latino-americanos, a idealização do orçamento moderno está representada no chamado orçamento-programa, conjunto de conceitos e disposições técnicas sistematizado originalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU), que o definiu como:

Um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que não fica claro nos sistemas orçamentários é esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza (GIACOMONI, 1997, p. 141-143).

A originalidade do orçamento-programa se devia ao fato de possuir todos os componentes bem articulados, o que lhe possibilitava chances reais de implantação generalizada em substituição ao antigo orçamento tradicional.

<b>Orçamento tradicional</b>	<b>Orçamento-programa</b>
1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1. O orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2. A alocação de recursos visa à aquisição de meios.	2. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais.	3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.	5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	6. Principal critério de classificação: funcional-programático.
7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

**Quadro 2 – Principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa**

Fonte: Giacomoni (1997, p. 147).

O PPBS surgiu visando cobrir áreas negligenciadas pelo orçamento-programa. Um de seus principais formuladores, David Novick (apud GIACOMONI, 1997, p. 144), define-o da seguinte forma: “o PPBS se caracteriza pela ênfase nos objetivos, nos programas, nos elementos dos programas, tudo estabelecido em termos de produto”.

Para Lynch (1990), o PPBS caracteriza-se pela utilização de instrumentos variados de pesquisa operacional e de análise de sistemas com vistas a otimizar os objetivos e metas de execução dos programas estabelecidos pelos governos. É uma técnica que se propõe também a buscar alternativas mais eficientes, como a análise do custo-benefício, por exemplo. Foi popularizada apenas na década de 1960, por meio do Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Robert McNamara, todavia seus antecedentes são de décadas anteriores. O Presidente Lindon Johnson transpôs a

aplicação do PPBS para todo o Governo Federal. Logo depois, os estados norte-americanos também o adotaram, bem como vários governos em todo o mundo.

O orçamento base-zero consiste em avaliar os projetos a serem incluídos no orçamento sem necessariamente considerar a política adotada em exercícios anteriores. Pode-se, buscar informações sobre a realidade passada ou desconsiderá-las. Foi utilizado pela primeira vez pelo Departamento de Agricultura norte-americano no ano de 1964 e popularizado no início da década de 1970 por Peter Pyhrr, na Texas Instruments. Essa técnica foi reintroduzida no setor público pelo Governador da Geórgia, Jimmy Carter, o que ocasionou a sua adoção também pelo governo federal dos Estados Unidos (LYNCH, 1990).

A *sunset legislation* pressupõe a revogação automática de programas governamentais, após um certo prazo, caso não haja uma ação específica que os mantenham. Essa técnica obriga a reavaliação contínua dos programas, evitando que se instale a inércia. Foi instituída pelos estados americanos do Colorado e da Flórida na década de 1970, mas atualmente essa prática está disseminada (LYNCH, 1990).

Já a análise do custo-benefício considera que os resultados de uma ação de governo devem ser quantificados e seus benefícios avaliados monetariamente. Em outras palavras, o custo-benefício diz respeito à eficiência das ações de governo, enquanto a eficácia está voltada para a análise dos resultados dessas ações.

## 2.5 FASES DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

A obrigatoriedade do processo orçamentário está estabelecida no art. 165 da Constituição Federal, que determina a necessidade do planejamento das ações de governo por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei de Orçamento Anual (LOA)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual do SIAFI. Brasília, 2006. [Acesso restrito]

A realização do processo orçamentário compreende as seguintes fases: elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação. Cada uma dessas etapas possui importância fundamental para o processo como um todo, de forma a alcançar os objetivos a que o orçamento se propõe.

### **2.5.1 Elaboração**

A elaboração consiste na definição de objetivos concretos para o período considerado, bem como o levantamento e cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários à sua concretização (KOHAMA, 1993).

Segundo Silva (apud WILGES, 1995), a elaboração da proposta orçamentária compreende as seguintes operações:

- Fixação das diretrizes gerais do governo, de acordo com o plano geral já elaborado ou em elaboração;
- Preparo das normas e instruções e sua expedição às unidades orçamentárias;
- Elaboração das categorias orçamentárias (programas, ações) em cada unidade orçamentária;
- Formulação das propostas parciais do orçamento-programa e sua consolidação;
- Consolidação das propostas setoriais e formulação da proposta geral do orçamento-programa em nível governamental (União, Estado ou Município);
- Aprovação da proposta pelo Chefe do Poder Executivo;
- Elaboração do projeto de lei e anexos a serem submetidos ao Legislativo;

- Preparação da mensagem que encaminhará o projeto do orçamento ao Legislativo.

### 2.5.2 Aprovação

A fase de aprovação é de competência do Poder Legislativo e está baseada na necessidade de que o povo, por meio de seus representantes, intervenha na decisão de suas próprias aspirações, bem como na forma de alcançá-las (KOHAMA, 1993).

A fase legislativa do orçamento compreende as seguintes operações (SILVA apud WILGES, 1995):

- iniciativa pela apresentação do projeto de lei orçamentária ao Legislativo;
- discussão e votação;
- sanção ou veto;
- promulgação e publicação.

### 2.5.3 Execução

A execução é a etapa em que os atos e fatos são praticados na administração pública para implementar as ações governamentais e na qual ocorre o processo de operacionalização objetiva e concreta de uma política pública<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual do SIAFI**. Brasília, 2006. [Acesso restrito]

Em outras palavras, execução é a utilização dos créditos consignados no orçamento e dos recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às unidades orçamentárias pela lei do orçamento anual. Executar o orçamento é, portanto, realizar as despesas públicas nele previstas.

#### 2.5.4 Controle

O controle é a verificação da execução física e financeira das ações, que objetiva preservar a probidade do gestor e a eficiência da gestão. Ele pode ser interno, a cargo do próprio gestor do órgão, ou externo, por meio dos tribunais de contas<sup>4</sup>.

A Constituição Federal de 1988 versa sobre o controle da execução orçamentária nos seguintes dispositivos, entre outros:

Art. 70 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71 – O controle externo a carga do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...].

Art. 74 – Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 2006).

---

<sup>4</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual do SIAFI**. Brasília, 2006. [Acesso restrito]

Também a Lei 4.320/64 dispõe sobre essa questão no texto do artigo abaixo transcrito:

Art. 75 – O controle da execução orçamentária compreenderá:

I – a legalização dos atos de que resultem a arrecadação de receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II – a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

III – o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestações de serviços (BRASIL, 1964).

### 2.5.5 Avaliação

Trata-se do diagnóstico e análise dos resultados e da efetividade da execução das ações de governo<sup>5</sup>.

De acordo com Motta (apud SANTOS, 2006), almejar apenas a eficiência e a eficácia geralmente significa manter as instituições fortes e estáveis, porém essa atitude, por si só, não garante os objetivos do desenvolvimento econômico-social.

Os conceitos de eficiência e eficácia cobrem as questões da avaliação de desempenho nas organizações privadas, mas o mesmo não acontece nas organizações públicas.

Na administração pública, o mais importante é o que ela faz para atender suas funções primordiais, ainda que não se alcance a eficiência desejada. Assim, as ações de governo devem ser primeiramente eficazes e efetivas, ou seja, atender às finalidades a que se propõem e ao público a que se destinam.

---

<sup>5</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual do SIAFI**. Brasília, 2006. [Acesso restrito]

### 3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em linhas gerais, no Brasil, o orçamento público é elaborado no âmbito de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), porém é analisado, ajustado e consolidado pelo Executivo para ser submetido à apreciação do Legislativo. Todavia, cabe aos representantes do povo, ou seja, o Poder Legislativo, organizar as grandes linhas das políticas públicas, aprovando e/ou promovendo alterações no orçamento.

O processo orçamentário, no País, tem se pautado, historicamente, num modelo centralizador e pouco democrático, onde, não raras vezes, a tecnocracia na elaboração e tramitação do orçamento promove a exclusão da maioria por uma minoria (SIMON, 1999).

No Brasil, de uma forma geral, a participação do cidadão nas decisões do governo se dá de maneira indireta, através de seus representantes no Legislativo e Executivo, eleitos por meio de sufrágio universal. Porém, ainda que o Brasil adote a democracia indireta, começam a surgir formas alternativas de participação política, em especial as de abrangência local, com o intuito de aumentar a intervenção dos cidadãos no processo decisório de políticas públicas.

Muitos governos locais estão engajados no desenvolvimento de mecanismos que proporcionem uma participação maior dos cidadãos nas decisões públicas, que incluem a criação de conselhos comunitários, a adoção do chamado “orçamento participativo”, a realização de consultas populares, entre outros.

Um dos objetivos desses mecanismos alternativos é a inclusão, em especial, dos segmentos da população de menor renda, que vivem em áreas periféricas das cidades e que apresentam necessidade maior de investimentos públicos. Em geral, essa camada da população tem muita dificuldade de acesso às informações e mecanismos tradicionais, os quais poderiam permitir um nível igualitário de participação em relação aos segmentos mais favorecidos da sociedade.

Também podemos pensar que, por meio dos mecanismos de participação direta da população nas decisões públicas, estar-se-ia melhorando a qualidade dessas no que diz respeito à abrangência dos benefícios por elas gerados. Uma decisão decorrente da participação direta possivelmente surtirá efeitos sobre uma parcela maior da população do que uma decisão tomada de forma tradicional, pois esta poderá estar sendo influenciada por um segmento com interesse específico e que tenha maior poder de barganha junto ao governo.

Perez (2004) entende que a participação popular aproxima a sociedade do Estado, na medida em que este se abra para a busca de suas finalidades primordiais, isto é, compelindo o Estado a dar efetividade aos direitos dos cidadãos.

Por sua vez, Baquero et al. (2005) lembra que uma democracia é considerada estável e sustentável quando está baseada na lei, na ordem e na economia social, quando atinge níveis consideráveis de estabilidade política e tem um funcionamento adequado das suas instituições políticas e, fundamentalmente, se propicia a inclusão dos cidadãos na esfera pública.

Chevallier (apud PEREZ, 2004) destaca que a Administração, nos dias atuais, está se distanciando dos modelos essencialmente gerenciais ou neoliberais e assumindo a função de harmonizar, e não mais substituir, o comportamento dos atores sociais, devendo buscar a transparência e a participação da sociedade. Em outras palavras, esse autor diz que a Administração deve tentar mudar suas relações com a sociedade por meio da utilização de técnicas de incitação, que busquem o convencimento, a persuasão, de maneira a obter a adesão dos cidadãos às políticas públicas.

O crescimento da administração pública sobre a vida social implicou na necessidade da criação de novos mecanismos de controle, visando à proteção dos cidadãos. Por meio dos institutos de participação popular, a coletividade consegue fiscalizar ativamente os desvios e abusos eventualmente cometidos pelo Poder Público (DUVERGER apud PEREZ, 2004).

Além disso, a participação popular possibilita a atuação do cidadão diretamente na gestão e no controle da administração pública, com o escopo de tornar mais eficiente e eficaz a atuação administrativa e dar efetividade aos direitos fundamentais.

### 3.1 INSTITUTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Segundo Marques Jr, Porto Jr e Florissi (2003), em um sistema de democracia representativa existem cinco formas de participação direta da população, que inclusive estão previstas na Constituição brasileira, quais sejam:

- A consulta popular – pode ser utilizada periodicamente para importantes decisões públicas;
- Iniciativa popular na proposição de projetos de lei – permite a manifestação direta do povo na elaboração das leis e está prevista nas três instâncias políticas da federação;
- O plebiscito – coloca os cidadãos diante de uma decisão dicotômica, implicando numa grande simplificação das questões políticas envolvidas; no Brasil constitui-se em pré-requisito para algumas decisões; no plebiscito, o cidadão se manifesta sobre um assunto antes de uma lei ser constituída.
- O referendo – é uma forma de consultar a população sobre um assunto de grande relevância, na qual o povo manifesta-se sobre uma lei após esta estar constituída; desta forma, o cidadão apenas ratifica ou rejeita o que lhe é submetido;
- A ação revocatória de mandato – permite a uma determinada parcela do eleitorado revogar o mandato de um representante legislativo ou um detentor do poder executivo.

Também a Emenda Constitucional n. 19 (conhecida como emenda da reforma administrativa) introduziu uma normal geral sobre participação popular na administração pública no texto do art. 37, §3º, abaixo transcrita:

Art. 37 [...]

§ 3º. A Lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviço de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (PEREZ, 2004).

É importante salientar que a participação popular no Estado contemporâneo não ocorre somente no âmbito da administração, mas também na atuação legislativa e no desempenho da função jurisdicional.

Na função legislativa a participação dos cidadãos se dá, principalmente, através da escolha dos legisladores pelo **sufrágio universal**, mas também pode ser vista na atuação dos chamados **grupos de pressão** e, no caso brasileiro, no funcionamento de **comissões** que realizam audiências públicas com entidades da sociedade civil (art. 58, § 2º, II, da CF), recebem petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (art. 58, § 2º, IV, da CF) e, ainda, na possibilidade de **iniciativa popular** do processo legislativo (art. 61, *caput* e § 2º da CF) para matérias que não sejam da competência reservada de determinado titular, **plebiscito** e **referendo** (art. 14, incisos I e II da CF).

Também na função jurisdicional há vários instrumentos de participação popular, que vão desde a instituição do **júri** e de institutos como a **queixa**, a **representação** e os **conselhos de comunidades** atuantes na fase de execução criminal, até mecanismos de acionamento do Poder Judiciário, visando à fiscalização da atuação do Executivo e do Legislativo, tais como: a **ação popular**, a **ação civil pública**, os

**mandados de segurança** individual e coletivo e a **ação direta de inconstitucionalidade**.

Finalmente, também a atuação do Poder Executivo tem sido influenciada, com maior intensidade, pela participação popular, com a utilização de institutos como a criação de **conselhos consultivos ou deliberativos**, as **audiências e consultas públicas**, a **delegação de competências tipicamente públicas** para organizações não-governamentais, que trabalham em colaboração com a administração, além do cada vez mais comum **orçamento participativo**.

O instituto do orçamento participativo ainda não figura expressamente no ordenamento jurídico federal, todavia se encontra, em linhas gerais, permitido pela Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – (art. 48), que prevê a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração da lei orçamentária, mas está cada vez mais presente na legislação dos municípios e dos estados (BRASIL, 2000).

### **3.1.1 Classificação dos institutos de participação popular**

Para Canotilho (apud PEREZ, 2004), a participação popular pode ser classificada em três espécies, segundo o critério de “intensidade conferida à dimensão participativa”:

- 1) participação não vinculante;
- 2) participação vinculante;
- 3) participação vinculante e autônoma.

A primeira se caracterizaria pela atuação do administrado nos processos decisórios por meio, apenas, de informações, propostas, exposições ou protestos. A segunda importaria na atuação na tomada de decisão propriamente dita. E a terceira ocorreria nos casos de “autogestão”, quando houvesse uma substituição do poder diretivo da administração.

### 3.1.1.1 Institutos de caráter não vinculante, de consulta ou meramente opinativos

Menos polêmicos que os institutos de participação popular na administração pública de caráter vinculante, mas também bastante freqüentes no direito brasileiro e não menos importantes, os institutos de caráter não vinculante, de consulta ou meramente opinativos surgem a partir da ampliação do alcance jurídico do direito de informação e do direito de petição do administrado (PEREZ, 2004, p. 165).

O direito de informação, também conhecido como o direito de receber informações dos órgãos públicos, previsto no art. 5º, XXXIII e XXXIV, da Constituição Federal, está associado ao princípio da publicidade contemplado pelo art. 37. Está se tornando muito comum a referência ao mesmo como sinônimo de transparência administrativa, de maneira a ressaltar que a administração pública democrática nada esconde do administrado, admitindo o segredo apenas em casos excepcionais. Esse direito apresenta-se sob dois aspectos: individual, como o direito de obter dos órgãos públicos as informações relacionadas aos seus interesses particulares e coletivos, como o direito da coletividade à informação sobre os atos de governo. Esse direito coletivo está diretamente relacionado à participação popular na administração pública.

O direito de petição, consagrado no art. 5º, XXXIV, da Constituição Federal, vem progredindo nesse aspecto coletivo, atuando como complemento do direito à informação, face à institucionalização crescente da participação popular na administração pública.

Por isso, Perez afirma que os institutos de caráter não vinculante derivam, em geral, da combinação dos direitos de informação e de petição, em sua dimensão coletiva. Assim, se o administrado tem o direito de requerer da administração informações de seu interesse particular e de peticionar ao Poder Público contra ilegalidades ou abusos, esse mesmo administrado também tem o direito, de forma coletiva, de participar da tomada de decisões da administração pública, em prol do interesse geral.

Assim, a partir dessa combinação é que se fundamentam institutos como a audiência e a consulta públicas, o orçamento participativo, os conselhos ou comitês consultivos e as ouvidorias (inspiradas na figura do *ombudsman*, que significa ouvidor ou defensor do povo).

#### 3.1.1.2 Institutos de caráter deliberativo ou com força vinculante:

Muitos dos institutos de participação popular na administração pública assumem caráter deliberativo ou possuem força vinculante, melhor dizendo, decorrem da estruturação de processos de formação de atos administrativos, com a participação da sociedade no momento da tomada de decisão (PEREZ, 2004. p. 139).

Em outras palavras, o cidadão participa, diretamente ou por meio de representantes, do ato de decidir e compartilha dos poderes constitucionais atribuídos à administração pública. A decisão continua sendo tomada pela administração, mas há uma abertura do processo de construção da decisão administrativa.

Dentre os institutos previstos no ordenamento jurídico brasileiro que possibilitam essa participação vinculante, destacamos os seguintes: os conselhos deliberativos, o referendo, o plebiscito administrativo e a eleição para funções de chefia ou direção.

### 3.1.1.3 Institutos de caráter vinculante e autônomo

De acordo com Canotilho (apud PEREZ, 2004, p. 185), os institutos de caráter vinculante e autônomo são aqueles que representam o “setor social autogerido”, no qual se percebe uma mudança significativa das relações de poder e domínio.

Podem ser identificadas como institutos de participação popular de caráter vinculante e autônomo todas as pessoas jurídicas que tenham as seguintes características:

- Nasçam da iniciativa dos particulares;
- Sejam autogestionárias ou autogeridas, isto é, comandem seus destinos por seus próprios meios, sem intervenção do Poder Público;
- Não tenham finalidade lucrativa;
- sejam formalmente reconhecidas pela administração pública como suas colaboradoras (o que dá a essas organizações, muitas vezes, o direito de receber recursos públicos e outros incentivos);
- Realizem atividades de interesse público inerentes à função administrativa do Estado.

No Brasil, alguns exemplos que se aproximam dessa noção são as organizações não governamentais (ONGs), as chamadas entidades de utilidade pública, os serviços sociais autônomos e as organizações sociais.

## 3.2 OS PERIGOS DA PARTICIPAÇÃO

Diante do exposto, também é importante abordarmos os perigos da participação popular na administração pública, pois, apesar dos aspectos positivos da interação entre sociedade e governo, não há como resolver todos os problemas relacionados à efetivação das políticas públicas ou garantir que não haja nenhum risco de distorção das funcionalidades teoricamente inerentes à participação<sup>6</sup>.

### 3.2.1 Captura pelo governo

A aproximação entre o Estado, ou, mais especificamente, entre o governo e os movimentos sociais, pode efetivamente conduzir à cooptação destes. O populismo na América Latina é um exemplo disso.

A captura faz com que os mecanismos de participação se tornem falhos e ineficientes, pois os canais de veiculação dos interesses da sociedade se restringem a divulgar a política governamental, prejudicando o desempenho do papel dos movimentos e organizações sociais no processo decisório.

### 3.2.2 Corrupção

Por ser a corrupção um fenômeno bastante freqüente em situações onde a participação da sociedade na administração pública está presente ou, ao menos, é cogitada, outro perigo que se apresenta é o aumento da corrupção, já que a aproximação de autoridades administrativas ou de legisladores dos interesses dos

---

<sup>6</sup> Esta seção foi elaborada tendo como base bibliográfica o autor Perez (2004).

diferentes grupos sociais pode prejudicar as políticas públicas em favor do interesse pessoal de alguns.

Todavia, é possível evitar a corrupção por meio da transparência e da devida regulação dos processos participativos, fazendo com que as interações aconteçam às claras e sob o controle de todos, bem como pautando o processo decisório pela racionalidade (com procedimentos fixados, ainda que flexíveis, a definição de prazos para conclusão e motivação na decisão).

A não observância da transparência e do devido processo, bem como eventuais desvios, precisam ser coibidos pelo Judiciário e pelo Legislativo.

### **3.2.3 Captura pelo mercado**

Essa espécie de captura costuma ocorrer em relação às agências reguladoras. A proximidade entre regulador e regulado pode resultar na captura do regulador pelos setores econômicos que estes deveriam regular, passando a atuar em prol dos interesses de segmentos do mercado ou de poderosos grupos (MOREIRA apud PEREZ, 2004). Esses grupos, aliás, possuem grande capacidade de organização, grande capital político e informações que somente eles podem fornecer às autoridades públicas.

Trata-se de um fenômeno mais complexo e sutil que o da corrupção, porém com resultado e forma de combatê-lo semelhantes.

### **3.2.4 Deficiência de análise**

Outro perigo da participação popular é a frustração dos objetivos das políticas públicas em virtude da deficiência de análise. Nesse caso, o perigo é de que a aproximação entre a sociedade e a administração na formulação, decisão e execução das políticas públicas retire dessas atividades todo o conteúdo técnico ou o planejamento indispensável à sua concretização.

Temos como exemplo desse tipo de conduta os debates acerca da repetência dos alunos no ensino público. A simples identificação do problema e a vontade política de solucioná-lo não garante o êxito das ações que lhe são direcionadas, pois, nessa situação, são fundamentais o conhecimento técnico e o saber sistematicamente organizado.

Institucionalizar procedimentos decisórios poderia evitar esse tipo de problema, todavia, a reação e a intolerância contra a demagogia e o populismo é que realmente levarão à sua superação definitiva.

### **3.2.5 Falhas de coordenação**

Finalmente, corre-se ainda o risco de que a participação popular nos processos decisórios resulte em decisões contraditórias e inconsistentes com os esforços dos demais agentes envolvidos na condução das políticas públicas.

O governo deve ser o grande articulador desse processo. Há um grande desperdício de recursos escassos se a administração federal desenvolve esforços contraditórios com os implementados pelas esferas municipal, estadual e distrital; se os esforços públicos não se combinam com as atividades privadas; se a legislação é vaga e não sistemática dificultando a sua compreensão, quanto mais a sua aplicação (PEREZ, 2004, p. 231).

### 3.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento participativo pode ser conceituado da seguinte forma:

Com formas que variam caso a caso, o chamado orçamento participativo é um procedimento administrativo que compreende a realização de diversas audiências públicas, geralmente regionalizadas, por vezes acompanhadas da eleição de representantes para diferentes conselhos deliberativos, os quais têm o objetivo de preparar, sob a coordenação da Administração, o projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo ao Legislativo (PEREZ, 2004, p. 107-108).

O orçamento participativo pode ser classificado como um instituto de participação popular na administração pública de caráter não vinculante, de consulta, ou meramente opinativo.

Também pode ser conceituado como um processo que produz transformação social, como instituição democrática e inovadora de elaboração das políticas públicas (WAMPLER apud PRÁ, 2003).

Nele, a intervenção do povo se dá de forma mais direta, uma vez que a interação no processo ocorre durante a fase de definição das prioridades orçamentárias para a elaboração, por parte do Poder Executivo, do projeto de lei e não somente na fase de aprovação/modificação, através do Poder Legislativo.

O orçamento participativo configura uma forma alternativa de participação política, na qual participar significa influir diretamente nas decisões e no controle das mesmas (AVRITZER; NAVARRO, 2003).

Além disso, pode ser visto como um instrumento de auxílio ao governo no desempenho de suas funções e à população na fiscalização do Poder Público.

Contudo, o processo de orçamento participativo apresenta dificuldades e limitações, sendo este um dos motivos pelos quais, na atualidade, esta forma de planejamento é uma exceção e não um padrão de metodologia para a elaboração do orçamento público.

Avritzer e Navarro (2003) ressaltam quatro variáveis determinantes do sucesso do orçamento participativo: (1) a vontade política do governo; (2) o associativismo civil; (3) os elementos do desenho institucional e (4) a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta.

A vontade política do governo é demonstrada, principalmente, pelo seu empenho em implementar políticas que promovam a participação, pela presença de membros da administração nas reuniões do orçamento participativo e também pela capacidade de superar obstáculos para a realização de obras.

O associativismo civil corresponde ao grau de coesão e de organização da sociedade ou comunidade, ou seja, quanto da população pertence a alguma organização ou movimento da sociedade civil.

O desenho institucional é formado por elementos como a estrutura de regras, os critérios de participação, os espaços e as dinâmicas utilizadas, as leis, entre outros.

Outro elemento fundamental para viabilizar o orçamento participativo é a capacidade financeira para implementação das decisões dele decorrentes, pois a incapacidade da administração de gerar recursos próprios ou obter transferências de recursos para implantar as políticas participativas está diretamente ligada ao seu insucesso. A capacidade de investimento define a possibilidade concreta de atender às demandas e interesses resultantes do processo participativo e, em função disso, grande parte de sua credibilidade.

O orçamento participativo tem um caráter inovador, no tocante à construção do orçamento público e da inserção do cidadão em um contexto comunitário.

Ao democratizar as decisões e, ao mesmo tempo, democratizar a informação sobre as questões públicas, o orçamento participativo é capaz de gerar uma nova consciência cidadã. Por meio desta, as pessoas compreendem as funções do Estado e os seus limites, e também passam a decidir com efetivo conhecimento de causa. Cria-se, desta forma, um espaço aberto por meio do qual surgem condições para formação de um novo tipo de cidadão: um cidadão ativo, participante, crítico, que se diferencia do cidadão tradicional, o qual só se afirma mediante demandas isoladas ou que apenas exerce a sua cidadania por meio de revoltas isoladas e impotentes (GENRO; SOUZA, 1997, p. 16).

O envolvimento dos cidadãos no processo decisório poderá levar à busca por um conhecimento maior dos diversos fatores que influenciam as decisões orçamentárias e dos projetos efetivamente aprovados, proporcionando mais embasamento para que participem também no controle da execução dos recursos públicos.

O orçamento participativo tem um aspecto profundamente modernizador: por meio dos Conselhos Populares implantados nas diversas regiões da cidade, ele cria estruturas de formação e de reprodução de uma opinião pública independente. As comunidades, pelo exercício direto da ação política passam a ter, inclusive, um juízo crítico sobre o próprio poder que as classes privilegiadas exercem sobre o Estado, pois passam a conviver com a própria pressão exercida pelos meios de comunicação para realizar determinados investimentos, pautados por interesses socialmente minoritários (GENRO; SOUZA, 1997, p. 15-16).

Ao relacionar o orçamento participativo ao fortalecimento da cultura política participativa da população, ganha importância a idéia da democracia participativa. Segundo Pateman (1992), na democracia participativa o cidadão é capacitado para avaliar melhor a conexão entre as esferas pública e privada, o que possibilita sua fiscalização em relação aos representantes eleitos (BAQUERO et al, 2005).

No Brasil, o orçamento participativo tem ganhado espaço na prática das administrações municipais e estaduais, sobre as quais faremos uma breve exposição neste estudo.

### 3.4 EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS

As experiências de implantação do orçamento participativo têm ocorrido, sobretudo, no âmbito municipal, tendo em vista que “o modelo hegemônico de democracia tem sido hostil à participação dos cidadãos na vida política e, quando a tem aceitado, a tem confinado em nível local” (BAQUERO apud AVRITZER; NAVARRO, 2003, p. 73).

Dallari (apud PEREZ, 2004) entende que os municípios são o local mais propício à realização da participação popular, devido à tradição histórica e sua natural proximidade com os cidadãos.

Em face da necessidade de envolvimento da comunidade no processo de orçamento participativo, o grau de politização da população local certamente terá influência no desenvolvimento e no êxito do processo.

#### **3.4.1 Município de Porto Alegre**

A adoção do orçamento participativo em Porto Alegre teve início em 1989, um ano após a posse do primeiro governo do Partido dos Trabalhadores (PT) no município, e permanece sendo realizado, sem interrupções, sendo considerada a experiência mais consolidada no país.

Conforme informações obtidas junto à Gerência do Orçamento Participativo da Prefeitura de Porto Alegre, o atual prefeito José Fogaça, do Partido Popular Socialista (PPS), gestão 2005-2008, manteve o orçamento participativo praticamente no mesmo formato de quando era realizado pelas administrações do PT, tendo ocorrido somente pequenas alterações no regimento interno do OP (decididas pelos conselheiros), sem desconfigurar a sistemática do governo anterior.

O processo do orçamento participativo em Porto Alegre foi estruturado da seguinte forma (MARQUETTI, 2003):

- A cidade foi dividida em dezesseis regiões, as quais elegem representantes para os conselhos superiores nas assembleias regionais, que são abertas ao público e permitem a participação de qualquer cidadão;
- Primeiramente o OP consistia em uma série de reuniões em cada região no período de março a junho, sendo os dois principais encontros denominados de primeira e segunda rodadas. Posteriormente, a partir de 1994, passaram a ocorrer assembleias por tema, as plenárias temáticas, utilizando a mesma metodologia das assembleias regionais;
- Na primeira rodada o município presta contas do ano anterior, informando sobre o andamento das obras públicas decididas no ano anterior, quais estão concluídas e quando outras serão iniciadas, etc. Nesta rodada, a comunidade elege parte dos delegados que irão representá-la no Fórum de Delegados – conselho consultivo de participação na elaboração do orçamento. As rodadas ocorrem no mesmo período nas assembleias regionais e temáticas, das quais o prefeito participa;
- Entre a primeira e a segunda rodadas ocorrem as chamadas intermediárias, em que a população local discute e também elege delegados;
- Na segunda rodada são eleitos dois conselheiros para o Conselho Municipal de Orçamento Participativo (COP), através da participação em assembleias regionais e temáticas. Após a realização dessa rodada em todas as regiões, o COP é formalmente instalado, tornando-se a esfera administrativa mais importante na definição do próximo orçamento, pois elabora a “matriz orçamentária” que serve de base para o governo elaborar o projeto da LOA;
- O COP é formado por dois conselheiros e dois substitutos, eleitos por região e temática, bem como por um representante do sindicato dos servidores públicos municipais, e outro indicado pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre. O COP também possui dois representantes do

governo, mas sem direito a voto. No total, são quarenta e quatro conselheiros eleitos para mandato de um ano, com direito de reeleição para um mandato consecutivo. Após, instalado, o COP dispõe de suporte técnico do Gabinete de Planejamento, o qual está diretamente ligado ao prefeito;

- Nos meses de julho e agosto, o COP e representantes do governo dão início à elaboração do orçamento, de acordo com as prioridades definidas nas assembleias. Cada região elege cinco entre treze prioridades-padrão (saneamento básico, pavimentação, habitação, saúde, educação, assistência social, transporte e circulação, áreas de lazer, esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, cultura e saneamento ambiental). A partir das escolhas das regiões, são selecionadas as três prioridades da cidade para o próximo ano;
- Após a seleção dessas prioridades da cidade, os recursos são distribuídos entre as dezesseis regiões, a partir de critérios que levam em conta as diferenças entre as regiões. Atualmente os critérios utilizados são a carência do serviço na região, população total da região e prioridade temática da região comparada àquelas escolhidas pela cidade como um todo.

A proposta orçamentária é remetida em novembro para apreciação da Câmara de Vereadores, e um boletim, denominado Plano de Investimento, é publicado em dezembro elencando as demandas a serem executadas. Na elaboração do orçamento o COP também considera as demandas sugeridas pelas temáticas e as demandas institucionais feitas pelo Executivo. Assim, “a peça orçamentária é resultado de um processo de negociação entre o setor público e a sociedade civil que participa do OP” (MARQUETTI, 2003, p. 134).

Perez (2004) ressalta que o exemplo de Porto Alegre é interessante, pois todo esse complexo processo administrativo não está regulado legalmente. Conforme Genro e Souza (1997), a regulamentação do OP não é feita por lei municipal, mas sim, pela própria sociedade, de maneira autônoma.

Segundo o estudo de Baquero et al (2005) há um entendimento de que o grau de politização de Porto Alegre é superior ao verificado em outras cidades do país. Na análise dos dados de sua pesquisa, ele conclui que o orçamento participativo é percebido como uma forma de monitoração do processo de aplicação dos recursos públicos. Além disso, esse processo ganhou a simpatia da população de Porto Alegre, sendo valorizado por sua influência positiva sobre o governo, mas sem força suficiente para alterar a predisposição negativa dos entrevistados com relação a pagar impostos.

Marcelo Kunrath Silva (apud AVRITZER; NAVARRO, 2003) observa, ainda, que o êxito da experiência em Porto Alegre está fundamentado em quatro fatores: o associativismo civil, o desenho institucional, o comprometimento político governamental e a capacidade de investimento da Prefeitura.

O tecido associativo existente no município contempla estruturas associativas comunitárias com certo enraizamento na vida sociopolítica da cidade. Por isso, quando o PT assume o governo em 1989, encontra-se na cidade um conjunto de agentes sociais com experiência de organização e ação coletiva, dos quais surgiu grande parte dos participantes do OP. Destaca-se, ainda, o forte associativismo constituído no nível das classes populares, que atuou no sentido da vitalização do OP de Porto Alegre.

O segundo fator que contribuiu para o sucesso da experiência foi o seu desenho institucional, pois a partir de uma proposta vaga de abertura do orçamento público à participação popular, agentes sociais e governamentais construíram coletivamente o formato da estrutura e dinâmica do OP.

Quanto ao comprometimento governamental, no caso do OP de Porto Alegre, ainda que não houvesse a clareza inicial sobre como realizar a pretendida participação popular na discussão orçamentária, predominou nas orientações do Executivo a diretriz de abrir o processo à participação e, principalmente, respeitar as deliberações dele decorrentes.

A gradual recuperação financeira da Prefeitura, a partir do aumento de tributos municipais em 1990, criou condições objetivas para a eficácia do OP, na medida em que possibilitou ao governo uma relativa capacidade de implementação das decisões emanadas do processo.

Além disso, segundo Celina Souza (2001), Porto Alegre apresenta indicadores econômicos e sociais melhores que a média das cidades brasileiras, o que dá a seus governantes mais oportunidades para o aumento de receitas, proporcionando-lhes mais recursos livres para a implementação de programas redistributivos como o orçamento participativo.

[...] ao transferir para a população a decisão sobre a distribuição dos bens públicos, por meio das assembleias públicas e de critérios publicamente discutidos, o OP-POA obstaculiza a ação dos mediadores políticos (vereadores, agentes da administração municipal etc.) criando uma relação mais equânime na distribuição destes bens (AVRITZER apud AVRITZER; NAVARRO, 2003, p. 242).

### **3.4.2 Região metropolitana de Porto Alegre**

Entre 1997 e 2000 também foram desenvolvidas experiências de orçamento participativo nos municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão<sup>7</sup>.

A relação entre associativismo e sucesso na implantação do OP nesses municípios diferencia-se significativamente daquela identificada em Porto Alegre, pois o tecido associativo popular em Alvorada, Gravataí e Viamão é muito marcado por relações de subordinação às forças políticas tradicionais e aos governos locais.

Um aspecto fundamental na implantação do OP nesses três municípios foi o fato de já existir um modelo consolidado (OP desenvolvido em Porto Alegre) que se colocava como referência obrigatória na estruturação dos novos processos.

---

<sup>7</sup> Esta seção foi elaborada tendo como base bibliográfica o autor Marcelo Kunrath Silva (2003).

Segundo Marcelo Kunrath Silva (2003, p. 175):

O maior ou menor êxito na implantação das estruturas e dinâmicas institucionais constituintes do OP, no entanto, parece estar ligado à maior ou menor habilidade dos governos municipais em adaptarem o modelo institucional às condições e características locais.

Assim, ele observou que, durante o período de implantação e desenvolvimento do OP em Alvorada, Gravataí e Viamão, surgiram algumas inovações na tentativa de adequar o processo às distintas realidades dos municípios:

- Discussão de serviços públicos no OP em Alvorada e Viamão: nos dois primeiros anos, os OP desses municípios basearam-se na discussão de prioridades na execução dos serviços públicos, tais como patrolamento de ruas, limpeza, melhorias nas escolas municipais, etc;
- Simplificação dos critérios e mecanismos de priorização de demandas em Gravataí: o OP centrou-se na discussão sobre as demandas concretas dos participantes e excluiu o debate sobre prioridades temáticas;
- Valorização das reuniões microrregionais como espaço de deliberação no OP de Gravataí: para tornar o processo mais acessível à população, as reuniões microrregionais têm o papel de escolha das prioridades, evitando que as prioridades das microrregiões precisem confrontar-se posteriormente na Plenária Regional;
- Eleição dos conselheiros pelos delegados do OP em Alvorada: nos primeiros anos, os delegados escolhiam aqueles que iriam compor o Conselho do Orçamento Participativo, de forma a evitar a manipulação das Plenárias Regionais;

- Padronização do processo do OP em Alvorada, Gravataí e Viamão: em virtude da fragilidade e resistência das organizações sociais, o governo de cada um desses municípios é que organiza o ciclo do OP (passando pela aprovação do Conselho), instituindo uma padronização (formato das reuniões, critérios de priorização, mecanismos de deliberação, etc.) para todas as regiões.

Porém, alguns elementos do modelo do OP de Porto Alegre foram implantados sem levar em conta as características locais de cada município, gerando entraves para o desenvolvimento do processo. Um exemplo dessa situação ocorreu em Viamão, cuja extensão territorial e a distorção na distribuição populacional (em torno de 80% da população concentrada na zona urbana, que corresponde a cerca de 20% da área do município) exigiriam uma forma de regionalização própria à sua realidade, para a qual não foi dada a devida importância no início do processo.

Quanto à capacidade de investimento desses três municípios, Gravataí apresenta um volume maior de recursos arrecadados em relação à Alvorada e Viamão. Isso significa uma maior capacidade de investimento do município de Gravataí e, em consequência, também uma possibilidade maior de atendimento das demandas priorizadas no OP.

Outro aspecto a ser considerado refere-se à relação entre comprometimento governamental e êxito na implantação do OP. Em Alvorada, Gravataí e Viamão, o OP teve origem nos programas de governo das forças políticas eleitas em 1996, configurando uma iniciativa governamental na busca de adesão da população local. Nesse sentido, essas experiências se diferenciaram do modelo de OP de Porto Alegre, pois a construção do processo de participação da população na discussão pública do orçamento daqueles municípios não foi resultado da intervenção de atores sociais e governamentais.

Por essa razão, esses processos apresentam alto grau de dependência da intervenção governamental, a qual substitui a atuação de agentes sociais pouco capacitados e/ou dispostos a desenvolverem ações de organização e mobilização para a participação. Isto faz com que os governos que possuem uma maior unidade política, como nos casos de Alvorada e Gravataí, apresentem melhores resultados na implantação do OP. Por outro lado, quando há divisões políticas internas no governo, que refletem de forma negativa no OP (como, por exemplo, a falta de participação do secretariado, a tensão entre as deliberações do OP e as definições de secretarias de governo, a identificação do OP como iniciativa de um determinado grupo do governo e não de seu conjunto etc.) e que dificultam a realização de ações que viabilizem o processo, como observado em Viamão, o resultado tende a fragilizar a implantação do OP.

[...] cada caso apresenta especificidades decorrentes das configurações próprias, constituídas em trajetórias locais particulares. Estas características específicas de cada município estabelecem condições locais que influem diretamente sobre a forma que assume em cada município o processo de inovação institucional. Neste sentido, por mais que todos os casos tenham partido de um desenho institucional relativamente semelhante, progressivamente tornaram-se necessárias modificações que adaptassem os processos de OP às condições locais particulares, viabilizando assim a sua implementação. Nos casos em que isto não ocorreu, percebe-se que o “modelo” de Porto Alegre acabou tornando-se mais um entrave do que um apoio, pois, ao ser tomado como “receita”, bloqueou a busca de alternativas próprias adequadas a cada local (SILVA, 2003, p. 183).

### **3.4.3 Município de Chapecó**

O orçamento participativo de Chapecó – SC foi implantado em 1997, na administração do PT, com base na experiência de Porto Alegre. Tem a configuração de um programa governamental que permite a decisão e a fiscalização da população sobre as ações do Executivo Municipal. Por meio dele, a população tem a possibilidade de decidir suas prioridades e direcionar a administração para a realização das obras realmente necessárias para a comunidade<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Esta seção foi elaborada tendo como base bibliográfica o autor Oscar José Rover (2003).

Para o seu funcionamento, a cidade foi dividida em dez regiões, sendo três localizadas na zona rural, embora 92% de sua população se concentre no espaço urbano. No entanto, a economia do município permanece ligada a atividades rurais: agropecuária, indústrias agroalimentares e atividades de serviços também relacionadas à agropecuária.

Rover (2003) ressalta que a forma do OP de Chapecó pretende ser um híbrido entre problemas urbanos e rurais, pois é uma cidade predominantemente urbana, mas com relevante tradição organizativa da população rural, em razão da forte organização do movimento sindical, das mulheres agricultoras, dos trabalhadores rurais sem-terra, entre outros. Assim, Chapecó mostra que é possível contar com o associativismo da base rural para implantar políticas participativas.

Quanto ao desenho institucional, o OP está estruturado da seguinte forma: além da divisão por regiões, existem as assembleias regionais como forma preliminar de discussão das prioridades e a presença do Conselho do Orçamento Participativo (COP), que é um órgão de participação direta da sociedade e tem por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias relativas à receita e despesa do poder público municipal. O COP também é o espaço onde acontecem as definições estratégicas do OP.

No primeiro ano de implantação, o OP se compôs das seguintes fases:

- 1) Apresentação da metodologia de funcionamento, em cada comunidade do município, para que a população soubesse onde e como participar.
- 2) Realização das assembleias regionais e das plenárias temáticas; divisão do município em dez regiões e definição das cinco plenárias temáticas. O objetivo desta fase foi de discutir os critérios de distribuição de recursos entre regiões, as políticas por área e os critérios técnicos para definição das prioridades, bem como a eleição dos delegados.
- 3) Definição de prioridades por área de investimento, sendo que cada comunidade elegeu três áreas e escolheu a prioritária entre as três.

- 4) Realização das assembléias regionais e das plenárias temáticas para definição das áreas prioritárias das regiões e temáticas, bem como a eleição dos membros do COP. Enquanto na segunda fase foi aberto o processo de discussão sobre as prioridades, nesta fase já se realizou o momento de priorização.

Na estrutura do OP de Chapecó, os participantes das reuniões das comunidades votam para eleger seus representantes. As organizações existentes integram-se ao processo na medida em que seus membros se articulam nos espaços comunitários e/ou são escolhidos representantes, porém as mesmas não têm espaço privilegiado.

Outra característica é o fato de que a priorização das áreas de investimento acontece no âmbito das regiões, escolhendo as três áreas prioritárias para investimento na região, e no âmbito do município, escolhendo as três áreas de investimento prioritárias para o conjunto do município.

Não há critérios de priorização de investimentos para a população carente. Contudo, no caso de mais de uma região solicitar o mesmo serviço, há dois critérios de desempate: (a) o volume de população beneficiada com a obra; (b) a carência do serviço solicitado em cada região. Assim, o foco é a necessidade do serviço na região e não a renda de sua população.

Uma das dificuldades em obter um nível de participação maior no OP ocorreu por causa dos limites nas atividades de mobilização, pois muitas pessoas não ficam sabendo das datas e horários das assembléias e fóruns.

Chapecó inovou no desenho institucional com a construção, em 1998, do Planejamento Estratégico e Participativo do Meio Rural de Chapecó (PEP Rural), que consiste em um processo de planejamento em que lideranças de agricultores, entidades ligadas ao espaço rural e órgãos públicos se organizaram para estabelecer rumos estratégicos e um plano de ação para o desenvolvimento do meio rural. Ele não representou apenas a elaboração de um plano, mas um processo de mobilização com rodadas de reuniões nas comunidades, nas quais se listaram propostas e também se

escolheram os representantes das mesmas para participar do grupo de elaboração do plano. A partir do PEP Rural organizou-se o conjunto dos programas que orientam a área “agricultura e abastecimento” do OP, porém não havia garantia de recursos para investimentos, pois eles tinham que ser disputados por meio da participação nas instâncias do OP.

No que diz respeito à variável vontade política do governo, a implantação do OP na cidade permitiu modificar práticas administrativas tradicionais, como, por exemplo, a extinção da rubrica orçamentária “gabinete do prefeito” a partir de 1998, o que demonstrou a vontade política em não centralizar o direcionamento dos recursos na figura do prefeito.

Em relação à capacidade financeira, apesar de haver uma limitação da disponibilidade de recursos para o OP (em torno de 10% dos recursos totais da Prefeitura para investir), o município conseguiu melhorar a arrecadação tributária, pois ao final da gestão que implantou o OP havia praticamente dobrado o montante de recursos disponíveis no último ano da gestão anterior.

O OP de Chapecó caracteriza-se, ainda, por articular várias políticas locais em diferentes áreas. Isto porque há uma diversidade de mecanismos participativos no município, tais como Conselhos Locais de Saúde, Conselhos Municipais em todas as áreas, a eleição direta para diretores nas escolas municipais, as Conferências Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde, o PEP Rural, dentre outros. Para Rover (apud AVRITZER; NAVARRO, 2003, p. 292), “essas diferentes instâncias participativas articuladas com a discussão da peça orçamentária via OP é o que garante os resultados positivos alcançados em Chapecó”.

### 3.5 EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS

Entre os Estados que utilizam mecanismos de participação popular na elaboração da proposta orçamentária estão os de Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Na próxima seção apresentaremos algumas considerações a respeito dessa experiência orçamentária no Rio Grande do Sul.

#### 3.5.1 Estado do Rio Grande do Sul

Os principais mecanismos de participação popular no processo de elaboração do orçamento público anual que o Rio Grande do Sul utiliza ou já utilizou são os seguintes<sup>9</sup>:

- Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES);
- A Consulta Popular;
- O Orçamento Participativo (OP-RS);
- O Fórum Democrático.

---

<sup>9</sup> Esta seção foi elaborada tendo como base bibliográfica principal os autores MARQUES JR., PORTO JR., FLORISSI (2003) e Farias (apud AVRITZER; NAVARRO, 2003).

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (COREDES-RS), criados em 1992 pelo governo de Alceu Collares, foram instituídos pela Lei 10.283/94 como um canal de participação da sociedade na elaboração do orçamento estadual. Criados para serem instâncias de regionalização do orçamento do Estado, devem apreciar e aprovar as propostas regionais visando dar subsídios à elaboração da proposta orçamentária. Um de seus objetivos é acompanhar e participar na elaboração do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, além do Orçamento anual (MARQUES JR; PORTO JR; FLORISSI, 2003). É um mecanismo que, atualmente, continua sendo utilizado.

Instituída pela Lei n. 11.179/98 na gestão do governador Antônio Britto, a Consulta Popular trata-se de um mecanismo de participação para a escolha das prioridades de investimentos de cada região, por meio dos COREDES. Os investimentos são divididos de acordo com o interesse geral do Estado e o interesse regional. Os primeiros são definidos pelo Poder Executivo e os demais são elaborados pelos COREDES. Para tanto, os conselhos regionais consultam os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), as administrações municipais, as câmaras de vereadores e outras organizações representativas e, assim, definem uma lista de investimentos de interesse regional. É realizada, então, uma votação por meio da qual os participantes da consulta definem os investimentos prioritários para a região.

O papel principal do Poder Executivo, nesse processo, era o de acompanhar e suprir os meios para a sua realização. No entanto, o Decreto n. 38.610/98 criou a Comissão Estadual da Consulta Popular, a quem compete definir procedimentos, supervisionar e providenciar a divulgação do processo de consulta popular. Cabe a essa comissão definir também os modelos das cédulas, listas de identificação dos votantes, atas e mapas de totalização. Já os processos de votação, apuração e divulgação de resultados devem ser feitos pelas comissões regionais ou pelas comissões municipais designadas pelos COREDES.

O Orçamento Participativo (OP-RS) foi implantado no Estado com a assunção do PT ao governo no ano de 1999 para substituir a Consulta Popular, tendo como objetivo promover a discussão, com a população gaúcha, de todo o orçamento público estadual: receitas, despesas, investimentos prioritários, programas de desenvolvimento e políticas públicas (FARIAS, 2003).

O OP-RS era aberto à participação de todos os cidadãos, não estava estabelecido em lei estadual e por isso era auto-regulamentado, e constituía-se das seguintes etapas (MARQUES JR, PORTO JR; FLORISSI, 2003):

- Plenárias Regionais de Diretrizes;
- Assembléias Regionais Temáticas de Desenvolvimento;
- Assembléias Públicas Municipais;
- Plenárias dos Fóruns Regionais de Delegados;
- Reuniões do Conselho Estadual do Orçamento Participativo-RS.

Durante o mês de março de cada ano ocorriam as plenárias regionais de diretrizes e as assembléias regionais temáticas de desenvolvimento, nas vinte e três regiões<sup>10</sup> definidas como divisoras do Estado. Nas datas escolhidas pelo governo estadual, os representantes deste e os participantes credenciados definiam diretrizes regionais, de acordo com os diagnósticos elaborados pelo governo para as áreas de infraestrutura e desenvolvimento econômico. Podiam participar dessas plenárias sindicatos, associações de moradores, clubes, ONG's, etc, na proposição de assuntos a serem apresentados nas assembléias.

Nas assembléias regionais temáticas de desenvolvimento, sob a supervisão do governo, pessoas credenciadas definiam os temas prioritários entre os programas de desenvolvimento do governo para as vinte e três regiões. Cada participante podia votar

---

<sup>10</sup> Foi criado mais um COREDES denominado Alto da Serra do Botucará, perfazendo a quantidade total de vinte e quatro conselhos regionais, atualmente.

em até três temas diferentes e, para cada tema, apenas um programa prioritário. Quem definia os temas e os programas a serem discutidos e votados era o governo estadual. Nestas assembleias elegiam-se os delegados temáticos regionais do OP-RS. Segundo o governo, qualquer cidadão podia concorrer para ser delegado do OP-RS. As eleições ocorriam durante as assembleias regionais e municipais, observando-se a proporção de vinte credenciados para eleger um delegado. Assim, quanto maior o número de participantes credenciados, maior seria o número de delegados temáticos que representariam as regiões nas plenárias dos fóruns regionais de delegados do OP-RS. Os delegados temáticos tinham mandato de um ano, a contar de sua eleição, sem remuneração.

As assembleias públicas municipais eram realizadas entre março e junho de cada ano em 497 municípios do Estado. O governo estadual definia data e local da assembleia em cada município. Sob a supervisão do governo, a população de cada município discutia e decidia, pelo voto, sobre as prioridades entre os programas de desenvolvimento e entre obras e serviços de competência do Estado. Para o ano de 2003, por exemplo, a população elegeu como temas prioritários, dentre os programas de desenvolvimento estadual, agricultura, geração de trabalho e renda e educação. Em relação ao Programa de Obras e Serviços, os temas prioritários escolhidos pela população foram educação, saúde e transporte. Além disso, nestas assembleias eram eleitos os delegados municipais (um para cada vinte participantes credenciados) que representariam os municípios nas plenárias regionais de delegados. Os delegados municipais tinham mandato de um ano a contar de sua eleição e também não recebiam remuneração.

As plenárias dos fóruns regionais de delegados eram realizadas, em duas rodadas, nas vinte e três regiões, com a participação dos delegados (temáticos e municipais) e de membros do governo. Locais e datas eram definidos pelo governo estadual. Na primeira rodada, entre o final do mês de junho e o início de julho, os delegados temáticos e municipais recebiam do governo projeções da receita e da despesa para o próximo ano, bem como os resultados (estadual e regional) das discussões nas assembleias realizadas naquele ano. Os delegados elegiam, entre eles, os conselheiros (que representavam cada uma das regiões) do Conselho do OP-

RS e as Comissões Representativas Regionais de Delegados. As comissões eram integradas por membros de todos os municípios de cada região e tinham a atribuição de definir as prioridades de cada região para o Plano de Investimentos e Serviços do Estado. Junto com o governo, compatibilizavam as prioridades definidas pela população nas assembleias com os diagnósticos de carência, viabilidade técnica, legal e financeira. Como esses diagnósticos eram feitos pelo próprio governo, não é difícil imaginar que esse plano ficava bem próximo do que o governo desejava. Na segunda rodada, realizada em agosto, apresentava-se o resultado das comissões representativas de delegados e então se deliberava sobre o Plano de Investimentos e Serviços que seria encaminhado ao Conselho Estadual do OP-RS.

Por fim, as reuniões do Conselho Estadual do OP-RS (COP-RS) eram realizadas na capital, em datas e locais definidos pelo governo. O conselho era composto por conselheiros eleitos nas plenárias regionais de delegados e conselheiros indicados pelos COREDES. Também integravam o COP-RS dois representantes e dois suplentes do governo estadual dos órgãos Gabinete de Relações Comunitárias e Gabinete de Orçamento e Finanças<sup>11</sup>, sem direito a voto. O mandato de conselheiro era de um ano e não remunerado. O COP-RS representava a instância máxima de decisão do OP. As reuniões do COP-RS eram organizadas da seguinte forma: na primeira, os conselheiros participavam de um curso de formação em orçamento público elaborado pelo governo estadual, no qual este explicava os critérios de distribuição dos recursos; na segunda, o governo expunha suas propostas e definiam-se os critérios de distribuição dos recursos por área; na última reunião, os conselheiros discutiam e votavam o projeto da lei orçamentária anual do Estado e o Plano de Investimentos e Serviços, que seriam encaminhados à Assembleia Legislativa até 15 de setembro de cada ano.

---

<sup>11</sup> O Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) coordenava as relações dos diversos órgãos governamentais com o OP-RS, e possuía sede em Porto Alegre e mais vinte e três coordenadorias regionais que prestavam orientações, organizavam e estimulavam a participação. O Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF) sistematizava as prioridades definidas pelas comunidades, coordenava a elaboração da LDO, da LOA e do Plano de Investimentos e Serviços, apresentava a proposta orçamentária ao COP-RS e aos Fóruns Regionais de Delegados e representava o governo na Assembleia Legislativa, acompanhando a tramitação do projeto da LOA.

Segundo Marques Jr, Porto Jr e Florissi (2003), o OP-RS consistia numa ação do governo estadual por meio da qual se buscava apoio político junto a uma parte da população para a proposta orçamentária anual. Se, por um lado, os participantes decidiam através de voto as prioridades de investimentos estaduais, por outro lado, o governo, por meio da estrutura montada, da troca de informações e dos diagnósticos discutidos, conduzia todo o processo e influenciava a opinião das pessoas acerca dos diferentes assuntos.

Como o Rio Grande do Sul já possuía uma rede de conselhos regionais de desenvolvimento, os chamados COREDES, na medida em que a proposta do OP tentou estender para o nível estadual a forma de participação municipal, sem a preocupação de alterar o desenho institucional e contando somente com o apoio dos atores associados (sindicatos, associações comunitárias, clubes de mães e movimentos sociais), criou-se um impasse com os atores regionais. Primeiramente de ordem política, ele se converteu para um impasse jurídico, dadas as atribuições legais dos atores regionais, elemento inexistente em nível municipal.

Farias (2003) salienta que o próprio impasse acerca do desenho institucional recebeu uma resposta participativa. Os representantes dos COREDES não queriam abrir mão da prerrogativa de definir as políticas de desenvolvimento regional. Com a introdução do OP-RS, quem passaria a definir essa política seriam os delegados eleitos nos municípios e não mais os COREDES que não teriam direito a voto nas assembleias. Criou-se um novo problema. Para solucioná-lo, foi sugerido um sistema misto de decisão através do qual os representantes dos COREDES seriam integrados ao COP-RS com direito a voto, sem passar pelo processo eleitoral a que estão submetidos os delegados. Embora com resistência, o Executivo acatou a demanda dos COREDES e cada um dos conselhos passou a ter direito a indicar dois membros para o COP-RS.

As variáveis vontade política do governo e desenho institucional parecem ser as mais relevantes no caso do OP estadual. Sem a vontade política do Executivo, os obstáculos políticos e jurídicos que se opuseram ao OP não teriam sido ultrapassados e, por outro lado, sem se alcançar um desenho institucional que acomodasse a disputa política, a vontade política do Executivo não teria sido suficiente para garantir a implantação do novo processo (FARIAS, 2003).

Segundo Marques Jr, Porto Jr e Florissi (2003, p. 06):

O OP-RS, em síntese, é um processo de consulta através do qual uma parcela da população define as prioridades de parte dos gastos do orçamento público anual do estado. Porém, a decisão final sobre os gastos que constarão do orçamento público anual é do governo do estado. Analogamente, o Fórum é o instrumento de consulta utilizado pela Assembléia Legislativa que, em última instância, é quem decide sobre o formato final do orçamento público anual do estado. Ambos são processos voltados para a definição de prioridades dos gastos públicos e, portanto, não se preocupam com a execução orçamentária e o seu monitoramento.

O Fórum Democrático é uma iniciativa do Poder Legislativo estadual, instituído por meio da Resolução n. 2.771/99, e resultado da parceria entre Assembléia Legislativa, COREDES, Federação das Associações de Municípios (FAMURS) e União de Vereadores do Rio Grande do Sul (UVERGS). Seu objetivo é envolver os cidadãos nas discussões sobre diversos assuntos de interesse estadual ou regional (MARQUES JR; PORTO JR; FLORISSI, 2003).

O fórum foi criado paralelamente ao OP-RS e passou a ser aceito pelo Executivo como uma instância legítima de elaboração orçamentária. O contexto político que levou à criação desse novo mecanismo de participação está intimamente ligado à implantação do OP-RS, pois, na visão dos deputados (principalmente os de oposição), o OP-RS é uma maneira de legitimar a proposta de governo na medida em que ganha respaldo da população, dificultando a ação dos parlamentares no sentido de emendar ou vetar aquilo que teria sido legitimamente aprovado pelo povo (FARIAS, 2003).

Atualmente o Fórum Democrático continua sendo utilizado, configurando mais um espaço de discussão sobre o orçamento público estadual. De acordo com a Resolução n. 2.771/99, o fórum também acompanhará a execução orçamentária estadual, contribuindo para fiscalização e controle do poder público.

A virtude dos debates estabelecidos a partir do OP-RS e do Fórum Democrático não está apenas na possibilidade dos parlamentares proporem emendas ou não aos projetos do Executivo com respaldo popular, mas no fato de o Legislativo passar a exercer uma de suas principais funções, que é a de contrapeso ao Poder Executivo (FARIAS, 2003).

Com a posse do PMDB no governo do Estado, no ano de 2003, o OP-RS foi substituído pelo mecanismo de participação anterior – a Consulta Popular. Nessa nova fase foi instituída a alternativa de participação via Internet.

Para possibilitar uma avaliação da participação, contrapomos a quantidade de votantes nas experiências do OP-RS e da Consulta Popular nos moldes atuais.

**Tabela 1 – Número de participantes do Orçamento Participativo (OP-RS)**

<b>Ano</b>	<b>Quantidade de votantes</b>
1999	190.000
2000	281.926
2001	378.340
2002	333.040

Fonte: Adaptada de Marques Jr, Porto Jr e Florissi (2003).

Chama-se a atenção para o fato de que são votantes presentes no local. Inicialmente o número foi crescente, atingindo o auge em 2001, porém registrou queda no ano de 2002.

**Tabela 2 – Número de participantes da Consulta Popular**

Ano	Quantidade de votantes		
	Cédula	Internet	Total
2003	459.162	3.137	462.299
2004	574.891	6.224	581.115
2005	629.526	44.549	674.075
2006	640.998	85.982	726.980

Fonte: Adaptada de Estado do Rio Grande do Sul -RS (2006).

Ao contrário do OP-RS, os votantes se dirigem a um local de votação para depositar seu voto na urna. Observa-se que o número de votantes no período sempre foi crescente. A alternativa da Internet se tornou significativa apenas nos dois últimos anos, superando os 10% no total de votantes em 2006. O futuro certamente acentuará essa forma de participação.

Apresentamos, no quadro a seguir, uma síntese das experiências de orçamento participativo vistas neste trabalho, destacando os fatores de sucesso, as dificuldades e fatores de insucesso, os mecanismos utilizados, a identificação dos participantes e sua quantificação e o objeto de decisão de cada uma delas.

Localidade	Fatores de sucesso	Dificuldades e fatores de insucesso	Mecanismos utilizados	Quem participa? Quantos participam?	O que se decide?
Porto Alegre	<p>1) Vontade política do governo</p> <p>2) Grau de politização da população</p> <p>3) Nível de capacidade de investimento da Prefeitura</p> <p>4) O OP está previsto em lei municipal, mas a sua regulamentação não. Assim, ela acaba sendo feita pela própria sociedade.</p> <p>5) Forte presença inicial dos atores comunitários organizados.</p>	<p>1) Horário dos encontros (normalmente à noite)</p> <p>2) Dificuldade de deslocamento da população</p> <p>3) Falta de espírito comunitário</p>	<p>Orçamento Participativo – OP, estruturado da seguinte forma:</p> <p>1) Reuniões preparatórias para prestação de contas, apresentação do Plano de Investimentos, do regimento interno, dos critérios gerais e técnicos e discussão da chapa de conselheiros</p> <p>2) Divisão por regiões: a cidade foi dividida em 16 regiões para a realização das audiências públicas denominadas “plenárias temáticas”</p> <p>3) Nessas assembleias regionais e temáticas acontecem a eleição das prioridades temáticas, a eleição dos conselheiros e a definição do nº de delegados que compõem os Fóruns de Delegados</p> <p>4) Todas as assembleias são presenciais</p> <p>Principais mecanismos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho do OP</li> <li>- Fórum de delegados</li> <li>- Reuniões preparatórias</li> <li>- Reunião regional</li> <li>- Reunião temática</li> <li>- Assembleias regionais e temáticas</li> <li>- Assembleia municipal</li> </ul>	<p>É aberto à população em geral, porém a participação acaba se limitando àquelas pessoas que se envolvem em organizações civis e àquelas que dispõem de mais tempo (aposentados, estudantes, servidores públicos, etc).</p> <p>Da mesma forma, participam grupos/classes da população que se organizam em prol de um mesmo interesse, a ser alcançado por meio do OP.</p> <p>Nº de pessoas participantes: no OP 2000: 19.025 no OP 2006: 14.394</p>	<p>1) A escolha dos conselheiros do OP</p> <p>2) As prioridades, regionais e temáticas, de investimentos e serviços</p> <p>Observação: o OP decide 100% dos gastos com investimentos</p>

Continua...

... continuação.

Localidade	Fatores de sucesso	Dificuldades e fatores de insucesso	Mecanismos utilizados	Quem participa? Quantos participam?	O que se decide?
Região Metropolitana: municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Existência de modelo consolidado (OP de Porto Alegre) como base para implantação</li> <li>2) Adaptação das metodologias utilizadas no OP às características do município</li> <li>3) Iniciativa dos governos de <u>Alvorada</u> e <u>Gravataí</u> na busca de adesão da população local</li> <li>4) Nível médio de capacidade de investimento da Prefeitura de <u>Gravataí</u>, em comparação a Porto Alegre</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Relação de subordinação do tecido associativo popular às forças políticas tradicionais</li> <li>2) Implantação do OP com base no modelo de Porto Alegre, sem considerar as características de cada município</li> <li>3) Agentes sociais pouco capacitados e/ou dispostos a desenvolverem ações de organização e mobilização para a participação</li> <li>4) Falta de unidade política interna no governo nas questões do OP em <u>Viamão</u></li> <li>5) Grande extensão territorial em Viamão, onde 80% da população se concentra na zona urbana, que representa apenas 20% da área do município</li> <li>6) Baixa capacidade de investimento das Prefeituras de <u>Alvorada</u> e <u>Viamão</u></li> <li>7) Fragilidade da estrutura econômica dos municípios de <u>Alvorada</u> e <u>Viamão</u></li> </ol>	<p>Orçamento Participativo – OP, estruturado da seguinte forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Plenárias com primeira e segunda rodadas</li> <li>2) Discussão sobre as prioridades na execução de serviços públicos no OP em <u>Alvorada</u> e <u>Viamão</u>, em razão da baixa capacidade de investimento nos dois primeiros anos</li> <li>3) Simplificação dos critérios do OP em <u>Gravataí</u>, excluindo o debate sobre prioridades temáticas e concentrando na discussão sobre as demandas concretas dos participantes</li> <li>4) Valorização das reuniões microrregionais, como espaço de deliberação no OP de <u>Gravataí</u></li> <li>5) Padronização do OP nos três municípios, ficando a cargo do governo a organização de todo o processo (mediante a aprovação do Conselho do OP), devido à fragilidade das organizações sociais</li> <li>6) Conselho do Orçamento Participativo – COP em <u>Alvorada</u></li> </ol>	<p>Número de participantes nas plenárias do OP 2000:</p> <p>Alvorada: 8.463</p> <p>Gravataí: 11.996</p> <p>Viamão: 3282</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) As prioridades de investimento e atuação governamental</li> </ol>

Continua...

... continuação.

Localidade	Fatores de sucesso	Dificuldades e fatores de insucesso	Mecanismos utilizados	Quem participa?	O que se decide?
Chapecó	<p>1) Vontade política do governo</p> <p>2) Desenho institucional</p> <p>3) Relevante tradição organizativa da população rural</p> <p>4) Aumento da capacidade financeira da Prefeitura no decorrer do período de gestão do governo que implantou o OP</p> <p>5) Diferentes instâncias participativas articuladas com a discussão da peça orçamentária via OP</p>	<p>1) Limitação da disponibilidade de recursos para investimentos, principalmente na implantação</p> <p>2) Limites nas atividades de mobilização, pois muitas pessoas não ficam sabendo das datas e horários das assembleias e fóruns</p> <p>3) Dificuldade de deslocamento da população</p>	<p>Orçamento Participativo – OP, estruturado da seguinte forma:</p> <p>1) Divisão por regiões: a cidade foi dividida em 10 regiões, sendo 07 na sede do município e as outras 03 em área rural.</p> <p>2) Assembleias regionais e plenárias temáticas</p> <p>3) Conselho de Orçamento Participativo – COP</p> <p>4) Complementarmente ao OP foi criado o Planejamento Estratégico e Participativo do Meio Rural de Chapecó – PEP Rural</p> <p>5) Outros mecanismos de participação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselhos locais de saúde</li> <li>- Conselhos municipais em todas as áreas</li> </ul>	<p>1) Sociedade civil</p> <p>2) População em geral</p> <p>3) Delegados regionais e representante da Prefeitura</p>	<p>1) A aprovação da prestação de contas do ano anterior</p> <p>2) A eleição de novos delegados</p> <p>3) As prioridades de investimentos</p> <p>4) A proposição, fiscalização e deliberação sobre receitas e despesas do Poder Público municipal</p>

Continua...

... continuação.

Localidade	Fatores de sucesso	Dificuldades e fatores de insucesso	Mecanismos utilizados	Quem participa? Quantos participam?	O que se decide?
Rio Grande do Sul	1) Vontade política do governo na implementação do OP-RS e da Consulta Popular	1) Grande extensão territorial 2) Dificuldade de deslocamento da população 3) Falta de espírito associativo e comunitário 4) Desenho institucional do OP-RS 5) Impasses entre os diversos atores sociais com relação ao OP-RS	Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES  Orçamento Participativo (OP-RS), estruturado da seguinte forma: 1) Plenárias Regionais de Diretrizes 2) Assembléias Regionais Temáticas de Desenvolvimento 3) Assembléias Públicas Municipais 4) Plenárias dos Fóruns Regionais de Delegados 5) Reuniões do Conselho Estadual do Orçamento Participativo-RS  Fórum Democrático  Consulta Popular 1) Voto por cédula 2) Voto pela internet	Todos os mecanismos, com exceção dos COREDES, são abertos a todos os cidadãos  Número de participantes do OP-RS: no ano de 1999: 190.000 no ano de 2000: 281.926 no ano de 2001: 378.340 no ano de 2002: 333.040  Número de participantes da Consulta Popular: no ano de 2003: 462.299 - cédula: 459.162 - internet: 3.137  no ano de 2004: 581.115 - cédula: 574.891 - internet: 6.224  no ano de 2005: 674.075 - cédula: 629.526 - internet: 44.549  no ano de 2006: 726.980 - cédula: 640.998 - internet: 85.982	Por meio dos Coredes: as prioridades regionais  Por meio do OP-RS: 1) A escolha dos delegados temáticos regionais e dos delegados municipais  2) O plano de investimentos e serviços e o orçamento estadual  Por meio do Fórum Democrático: as prioridades definidas pelo Executivo  Por meio da Consulta Popular: a votação dos projetos sugeridos pelos COREDES

**Quadro 3 - Experiências de Orçamento Participativo**

Fonte: a autora.

## **4 O ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL E A POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO POPULAR**

### **4.1 DESCRIÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL**

A descrição será realizada partindo do geral para o específico. Inicialmente será descrito o processo do Orçamento Geral da União. Na seqüência será apresentada a estrutura da Justiça Federal e os procedimentos de elaboração do seu orçamento no âmbito da 4ª Região.

#### **4.1.1 Orçamento Geral da União**

O Orçamento Geral da União (OGU) é formado pelo Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e pelo Orçamento de Investimento das empresas estatais federais, cujas definições estão previstas no art. 165, § 5º, da Constituição Federal<sup>12</sup>:

- Orçamento fiscal: referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- Orçamento da seguridade social: abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, integrantes da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público;
- Orçamento de investimento: relativo às empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

---

<sup>12</sup> Esta seção foi elaborada tendo como base bibliográfica principal o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2006).

Esses órgãos e entidades constam do orçamento da União e são identificados na classificação institucional da receita e da despesa, a qual relaciona os órgãos orçamentários e suas respectivas unidades orçamentárias.

Um órgão orçamentário ou unidade orçamentária pode, eventualmente, não ter uma estrutura administrativa, existindo para individualizar determinado conjunto de despesas, de maneira a suprir a necessidade de clareza e transparência orçamentária. São exemplos dessa situação os órgãos orçamentários “Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios”, “Encargos Financeiros da União”, “Operações Oficiais de Crédito”, “Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal” e “Reserva de Contingência”.

O orçamento da União é composto, atualmente, por 436 unidades orçamentárias, agregadas em 40 órgãos, distribuídos da seguinte forma:

**Tabela 3 - Quantitativo de órgãos orçamentários da União**

<b>Poder</b>	<b>Número de órgãos</b>
Legislativo	3
Judiciário	7
Executivo	24
Ministério Público da União	1
Órgãos que não correspondem a uma estrutura administrativa	5
<b>Total</b>	<b>40</b>

Fonte: Adaptada de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2006).

Das 436 unidades orçamentárias que compõem o orçamento da União, 377 integram os orçamentos fiscal e da seguridade social e 59 o orçamento de investimento. As unidades orçamentárias classificam-se, segundo sua natureza jurídica, em unidades da administração direta, fundos, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A responsabilidade pelo sistema de planejamento e orçamento foi atribuída ao Poder Executivo pela Constituição de 1988, para o qual foi designada a iniciativa dos seguintes projetos de lei: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA).

O projeto de lei do PPA, que define as prioridades do governo para um período de quatro anos, deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato. Segundo o texto constitucional, o projeto de lei do PPA deve conter "as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". É o PPA que faz a ligação entre as prioridades de longo prazo e a lei orçamentária anual.

Já a LDO orienta a elaboração do orçamento, estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, dispõe sobre alterações na legislação tributária, entre outras matérias pertinentes. O seu projeto de lei deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano.

Com base na LDO aprovada pelo Congresso, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que pertence ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os demais Ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. A Constituição instituiu a obrigatoriedade de o governo encaminhar o projeto da LOA ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Acompanha esse projeto uma mensagem do Presidente da República, na qual se faz um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas.

A lei orçamentária disciplina todas as ações do governo federal, devendo conter as prioridades definidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. Já as ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e municípios.

No Congresso Nacional, deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) a proposta orçamentária enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias por meio das emendas e votam o projeto. É regra constitucional que o orçamento seja votado e aprovado até o final de cada legislatura. Depois de aprovado, o projeto é sancionado e promulgado pelo Presidente da República, e se transforma em lei<sup>13</sup>.

Na hipótese de veto – total ou parcial – do Presidente da República, ele será votado em sessão do Congresso Nacional, podendo ser rejeitado pela maioria absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto. Assim, o projeto anteriormente aprovado pelo Legislativo deverá retornar ao Presidente da República para a sua promulgação (ou, no seu silêncio, pelo Presidente ou ao Vice-Presidente do Senado Federal).

A lei orçamentária brasileira estima as receitas e autoriza as despesas conforme a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realizar despesas acima do limite que está previsto na lei, o Poder Executivo pode submeter ao Congresso Nacional projeto de lei de créditos adicionais. Por outro lado, é permitido ao Poder Executivo editar decretos com limites financeiros de gastos abaixo dos limites aprovados pelo Congresso. São chamados de *decretos de contingenciamento*, em que são autorizadas despesas no limite das receitas arrecadadas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 04 de maio de 2000, trouxe novas responsabilidades para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos estados e municípios, tais como limite de gastos com pessoal, proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, entre outras. A LRF também introduziu a restrição orçamentária na legislação brasileira e a disciplina fiscal para os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

---

<sup>13</sup> Cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), nos termos do artigo 166 da Constituição Federal:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.”

Foi a LRF que atribuiu à LDO a responsabilidade de tratar de outras matérias, tais como:

- O estabelecimento de metas fiscais;
- A fixação de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira;
- A publicação da avaliação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores civis e militares;
- A avaliação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador e projeções de longo prazo dos benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS);
- A margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada;
- A avaliação dos riscos fiscais.

Apresentamos, a seguir, quadro que detalha as etapas necessárias para que seja elaborada a proposta de orçamento da União, bem como os respectivos órgãos responsáveis por cada uma delas.

<b>Etapas</b>	<b>Responsáveis</b>
Planejamento do processo de elaboração	SOF
Definição de macrodiretrizes	SOF, Assessoria Econômica/MP, órgãos setoriais, MF e Casa Civil/PR
Revisão da estrutura programática	SOF, SPI, DEST, IPEA, órgãos setoriais, unidades orçamentárias e gerentes de programas
Avaliação da necessidade de financiamento do governo central (NFGC) para a proposta orçamentária	SOF, Assessoria Econômica/MP, órgãos setoriais, MF e Casa Civil/PR
Estudo, definição e divulgação de limites para a proposta setorial	SOF, MP e Casa Civil/PR
Captação da proposta setorial	Unidades orçamentárias e órgãos setoriais
Análise e ajuste da proposta setorial	SOF
Fechamento, compatibilização e consolidação da proposta orçamentária	SOF, MP e Casa Civil/PR
Elaboração e formalização da mensagem presidencial e do projeto de lei orçamentária	SOF, IPEA, DEST, área econômica, órgãos setoriais e Casa Civil/PR
Elaboração e formalização das informações complementares ao projeto de lei orçamentária	SOF, DEST, área econômica, órgãos setoriais e Casa Civil/PR

**Quadro 4 - Etapas do processo de elaboração da proposta orçamentária na União**

Fonte: Adaptado de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2006)<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Manual técnico de orçamento.

## 4.1.2 Orçamento na Justiça Federal da 4ª Região

### 4.1.2.1 Estrutura organizacional da Justiça Federal

Segundo o *caput* do art. 92 da Constituição Federal de 1988, “são órgãos do Poder Judiciário: o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares, os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios”.

O texto constitucional prevê, no art. 105, o funcionamento do Conselho da Justiça Federal junto ao Superior Tribunal de Justiça, a quem cabe exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus, como órgão central do sistema.

A Justiça Federal, no Brasil, é composta por cinco Tribunais Regionais Federais, vinte e sete Seções Judiciárias e pelo Conselho da Justiça Federal.

Em sua função jurisdicional, a Justiça Federal de Primeiro Grau é exercida pelos Juízes Federais e Juízes Federais Substitutos, os quais estão distribuídos em aproximadamente 740 Varas Federais em todo o Brasil<sup>15</sup>. Estas, por sua vez, compõem as Seções Judiciárias, instaladas nas capitais de cada uma das unidades da Federação, e também as Subseções Judiciárias, instaladas em diversos outros municípios.

A Justiça Federal de Segundo Grau é exercida pelos Tribunais Regionais Federais, distribuídos em cinco regiões, conforme demonstrado no mapa e no quadro que seguem:

---

<sup>15</sup> Conselho da Justiça Federal. Disponível em: [www.justicafederal.gov.br](http://www.justicafederal.gov.br). Acesso em: 09 out. 2006.



**Figura 1 – Mapa Geográfico da Justiça Federal**

Fonte: Extraído de Conselho da Justiça Federal (2006)<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Disponível em: [www.justicafederal.gov.br](http://www.justicafederal.gov.br). Acesso em: 09 out. 2006.

TRF da 1ª Região – Sede Brasília – DF	Seção Judiciária do Acre
	Seção Judiciária do Amapá
	Seção Judiciária do Amazonas
	Seção Judiciária da Bahia
	Seção Judiciária do Distrito Federal
	Seção Judiciária de Goiás
	Seção Judiciária do Maranhão
	Seção Judiciária do Mato Grosso
	Seção Judiciária de Minas Gerais
	Seção Judiciária do Pará
	Seção Judiciária do Piauí
	Seção Judiciária de Rondônia
	Seção Judiciária de Roraima
Seção Judiciária de Tocantins	
TRF da 2ª Região – Sede Rio de Janeiro – RJ	Seção Judiciária do Espírito Santo
	Seção Judiciária do Rio de Janeiro
TRF da 3ª Região – Sede São Paulo – SP	Seção Judiciária do Mato Grosso do Sul
	Seção Judiciária de São Paulo
TRF da 4ª Região – Sede Porto Alegre – RS	Seção Judiciária do Paraná
	Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
	Seção Judiciária de Santa Catarina
TRF da 5ª Região – Sede Recife – PE	Seção Judiciária de Alagoas
	Seção Judiciária do Ceará
	Seção Judiciária da Paraíba
	Seção Judiciária de Pernambuco
	Seção Judiciária do Rio Grande do Norte
	Seção Judiciária do Sergipe

**Quadro 5 - Distribuição dos Tribunais Regionais Federais no Brasil**

Fonte: Extraído de Conselho da Justiça Federal (2006)<sup>17</sup>

#### 4.1.2.2 Disposições constitucionais sobre o orçamento do Poder Judiciário

A Constituição Federal de 1988 trouxe alguns dispositivos específicos quanto à questão orçamentária para o Poder Judiciário:

<sup>17</sup> Disponível em: [www.justicafederal.gov.br](http://www.justicafederal.gov.br). Acesso em: 09 out. 2006.

Art. 99 Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.

§ 3º Se os órgãos referidos no § 2º não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 1º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 4º Se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

#### 4.1.2.3 Estrutura do sistema de planejamento e orçamento

O sistema de planejamento e orçamento na Justiça Federal está estruturado da seguinte forma:

- No Conselho da Justiça Federal ? Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças ? Órgão Central;
- No Tribunal Regional Federal da 4ª Região ? Diretoria Financeira ? Órgão Setorial;

- Nas Seções Judiciárias da 4ª Região ? Núcleos de Planejamento, Orçamento e Finanças ? Órgãos Seccionais.

A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças (SPO) do Conselho da Justiça Federal têm como atribuições coordenar as atividades de elaboração dos orçamentos anuais e plurianuais, de créditos adicionais e das alterações no detalhamento da despesa, bem como acompanhar e avaliar a programação financeira da Justiça Federal. Além disso, é responsável pela padronização e racionalização dos procedimentos orçamentários, financeiros e operacionais em todos os níveis da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus e do Conselho da Justiça Federal. Como órgão central do sistema, a SPO tem a responsabilidade de promover ações junto ao Congresso Nacional, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Presidência da República nos assuntos de interesse da Justiça Federal.

A Diretoria Financeira do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (DIRFIN) tem as seguintes atribuições, dentre outras, relacionadas à questão orçamentária:

Orientar, coordenar, acompanhar e avaliar as atividades inerentes à elaboração das propostas orçamentárias e dos planos plurianuais do Tribunal e das Seções Judiciárias vinculadas.

- Coordenar, adequar e processar as solicitações de alterações de créditos orçamentários, conforme as necessidades e diretrizes do Tribunal e das Seções Judiciárias;
- Corrigir eventuais distorções constatadas na elaboração e/ou na execução do orçamento;
- Acompanhar a discussão e a aprovação de planos e orçamentos;

- Dirigir as atividades de planejamento, programação, acompanhamento e avaliação da execução orçamentária e financeira do Tribunal e das Seções Judiciárias;
- Promover a articulação entre os órgãos (central, setoriais e seccionais), com vistas à integração das atividades desenvolvidas;
- Avaliar e opinar sobre a viabilidade econômica e orçamentária de planos e projetos do Tribunal, bem como controlar a sua execução.

No âmbito da Justiça Federal de Primeiro Grau, os Núcleos de Planejamento, Orçamento e Finanças (NPOF) são responsáveis pela elaboração da proposta orçamentária da respectiva Seção Judiciária, pela coordenação e processamento das solicitações de reformulação de planos e programas, pela verificação e apreciação das necessidades de créditos adicionais ou quaisquer alterações orçamentárias, pelo auxílio na elaboração das diretrizes de ação pela administração, entre outras.

#### 4.1.2.4 Procedimentos para elaboração da proposta orçamentária

##### **Considerações iniciais**

Primeiramente, Capeleti (2006)<sup>18</sup> ressalta que o processo de planejamento é uma tarefa contínua, já que a administração precisa estar à frente dos fatos, prevendo-os e procurando controlar a sua realização. O acompanhamento é necessário não apenas para melhorar as projeções futuras, mas também para que a administração coordene suas próprias ações frente aos desvios entre o que fora previsto e o que será executado. Não se pode confundir previsão e planejamento com adivinhação.

---

<sup>18</sup> Palestra proferida aos participantes do curso de Administração da Justiça em 10/11/2004.

Ele defende que planejamento é postura de uma administração séria e responsável, que não desperdiça dinheiro do contribuinte<sup>19</sup>.

Destaca, ainda, que não raramente os profissionais da área de orçamento se defrontam com inúmeras dificuldades para realizar previsões. Por isso é indispensável o engajamento de toda a organização nesse sentido, mas especialmente da alta administração, pois é ela que indicará os projetos, os objetivos e as metas a serem alcançadas.

A elaboração da proposta orçamentária é uma tarefa que se estende muito além dos setores de planejamento e orçamento, pois mobiliza diversas unidades da organização. Assim, cada setor tem sua parcela de responsabilidade no êxito do processo, de acordo com a hierarquia de poder de decisão.

### **Proposta orçamentária preliminar**

Dando início ao processo, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças (SPO) do Conselho da Justiça Federal (CJF) expede as instruções para a preparação da proposta orçamentária de cada uma das cinco regiões da Justiça Federal no país, representadas pelos respectivos TRF's, bem como fixa os prazos a serem cumpridos na etapa de elaboração.

Nesse primeiro momento é elaborada uma proposta ideal, na qual são considerados todos os projetos contidos no planejamento, pois ainda não há fixação de limites à despesa.

O TRF4, por intermédio da Diretoria Financeira (DIRFIN), retransmite as instruções aos Núcleos de Planejamento, Orçamento e Finanças (NPOF) das Seções Judiciárias do Rio Grande do Sul (SJRS), Santa Catarina (SJSC) e Paraná (SJPR); fixa o calendário interno com os prazos para a elaboração da proposta; expede outras instruções a serem observadas pelas Seções Judiciárias, se necessário, e estabelece as prioridades regionais, nos termos definidos pela administração.

---

<sup>19</sup> Esta seção foi baseada nas informações prestadas pelo Diretor Financeiro do TRF4.

As Seções Judiciárias elaboram as suas propostas orçamentárias de despesa, as quais devem contemplar as metas e as prioridades da administração da Justiça Federal, de maneira a cumprir a sua função institucional – prestação jurisdicional célere e eficaz – e também devem refletir as políticas e os programas governamentais, conforme o disposto no art. 2º da Lei n. 4.320/64. Para tanto, cada Seção Judiciária consulta as suas respectivas Subseções Judiciárias. Apresentamos quadro demonstrativo da distribuição das Subseções Judiciárias nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná (Anexo A).

Os NPOF, a partir dos dados de que dispõem e das informações recebidas das Subseções Judiciárias, procedem à consolidação dessas informações, à análise e adequação das solicitações recebidas, para, então, elaborar a sua proposta de orçamento, a ser encaminhada à DIRFIN do TRF.

O detalhamento de cada uma das prioridades definidas deve conter informações que possibilitem a sua compreensão pelos técnicos dos diversos órgãos que irão analisá-las: Diretoria Financeira do TRF, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do CJF, Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

A Presidência do TRF recebe as propostas de orçamento de cada uma das três Seções Judiciárias da 4ª Região e as encaminha à Diretoria Financeira para análise preliminar e verificação da coerência das mesmas com os planos regional e nacional, bem como para fazer as correções que a diretoria julgar necessárias. Após, as propostas são consolidadas e submetidas à consideração superior.

O TRF4, por meio da DIRFIN, elabora a sua proposta orçamentária a partir de consulta às unidades internas envolvidas com a execução das ações (Diretoria-Geral, Diretoria Administrativa, Diretoria de Informática, Diretoria de Recursos Humanos e Escola da Magistratura), na qual se busca verificar as necessidades para o ano subsequente e todas as informações a elas relacionadas.

A DIRFIN, de posse das solicitações desses setores, realiza a análise preliminar, observa a coerência com os planos regional e nacional, consolida as solicitações fazendo as adequações necessárias e, então, elabora a proposta de orçamento do Tribunal, encaminhando-a para aprovação da administração. Se aprovada, ela é remetida juntamente com a proposta consolidada da Justiça Federal de Primeiro Grau da 4ª Região ao Conselho da Justiça Federal.

Após o recebimento das propostas parciais da Justiça Federal das cinco regiões e das propostas de cada um dos Tribunais, o CJF, por meio da SPO, procede à análise, à verificação da conformidade com os planos regional e nacional, faz as correções necessárias e formula a proposta consolidada da Justiça Federal de Primeiro Grau, em âmbito nacional, bem como as propostas orçamentárias de cada um dos cinco Tribunais Regionais Federais.

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), após receber essas propostas, realiza as análises finais e, paralelamente, com o apoio de setores do Ministério da Fazenda, são elaboradas estimativas para o orçamento de receita, estabelecendo, dessa forma, o limite de despesa para o próximo ano.

Nesse momento, o CJF, por intermédio do seu Presidente, do Secretário-Geral e do Secretário de Planejamento, Orçamento e Finanças, desencadeia uma série de ações junto à SOF do MPOG com o intuito de auxiliar e prestar esclarecimentos sobre os valores constantes da proposta de orçamento da Justiça Federal.

Após a análise da proposta de despesa e das estimativas de receita e ouvidas as eventuais ponderações, a SOF informa ao CJF o limite à despesa, discriminando-o conforme a seguinte classificação: despesas de pessoal ativo, pessoal inativo, pensionistas, contribuições patronais, despesas com investimento e despesas de custeio da máquina pública.

## **Distribuição dos limites**

Normalmente os números da proposta preliminar apresentada são bem superiores aos limites à despesa impostos pela Secretaria de Orçamento Federal. Como os recursos são escassos, limitados, a despesa não pode ser aumentada sem o correspondente fluxo de receita, para não gerar novos déficits orçamentários. Por isso a necessidade de realização de “cortes” nas propostas de orçamento.

Quando recebe as informações sobre os limites impostos à Justiça Federal, o CJF, por intermédio da SPO, realiza estudos técnicos para fazer a distribuição adequada desses limites entre os cinco regionais.

Realizados os estudos, são convocados o Diretor-Geral e o Diretor de Orçamento de cada um dos tribunais (isoladamente) para uma reunião com o Secretário-Geral e o Secretário de Planejamento, Orçamento e Finanças do CJF. Esse é o momento de descrever as virtudes, os benefícios das metas pretendidas, de maneira a justificar os recursos que serão aplicados. Para tal, são apresentados dossiês dos projetos, justificativas e demais esclarecimentos, visando dar embasamento à proposta. É a hora de destacar os custos e os benefícios das ações propostas.

Nessa reunião é feita uma negociação sobre os limites impostos e também são apresentados e discutidos os critérios utilizados para a sua distribuição, de maneira a dar uma orientação clara e indispensável à elaboração do orçamento anual. Logo a seguir é informado o montante da despesa da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus para o próximo ano.

De posse dessas informações, os regionais retornam às suas bases e procedem aos ajustes necessários nas propostas para se adequarem aos limites impostos à despesa.

### **Proposta orçamentária final**

Ajustadas as propostas do tribunal e das seções judiciárias, elas são novamente remetidas ao Conselho da Justiça Federal. Entretanto, se for constatado que o teto à despesa ficou muito abaixo da necessidade, juntamente será encaminhado um pedido de extrateto, o qual se caracteriza como um acréscimo ao limite autorizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Assim, se os presidentes dos TRF's entenderem que o limite de orçamento recebido do Conselho da Justiça Federal ficou muito aquém de suas pretensões para viabilizar o cumprimento da função jurisdicional, poderão encaminhar ao presidente do CJF um expediente solicitando um limite maior para a despesa.

O presidente do CJF, para atender às demandas dos tribunais, promove ações junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão visando obter um limite extra. Tendo êxito nesse processo, o CJF distribui esse estrato entre os regionais, solicitando que as propostas orçamentárias sejam ajustadas ao novo limite.

Após, recebidas as propostas novamente ajustadas, a SPO do CJF procede à análise, efetua correções, caso necessário, revisa e consolida as propostas parciais da Justiça Federal de Primeiro Grau e as dos Tribunais Regionais Federais, submetendo-as à aprovação do Conselho de Administração da Justiça Federal. Se aprovadas, são reencaminhadas à SOF do MPOG.

A SOF, de posse dessas propostas parciais, realiza as análises cabíveis e formula a proposta geral do orçamento da despesa. Paralelamente, com o apoio do Ministério da Fazenda, são desenvolvidas estimativas para o orçamento da receita. As propostas gerais da despesa e da receita, organizadas de acordo com as exigências da Lei nº 4.320/64, são encaminhadas à Presidência da República, que oportunamente as remete ao Congresso Nacional.

### 4.1.3 Tramitação do projeto de lei do orçamento no Congresso Nacional

A tramitação do projeto de lei do orçamento anual da União obedece aos procedimentos estabelecidos na Constituição Federal, cujo dispositivo está abaixo transcrito:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

dotações para pessoal e seus encargos;

serviço da dívida;

transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

- com a correção de erros ou omissões; ou

- com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

O projeto da lei orçamentária anual da União deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até quatro meses antes do início do exercício financeiro subsequente, ou seja, até 31 de agosto de cada ano.

No Congresso, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) recebe a proposta orçamentária da União, realiza as análises necessárias e emite parecer sobre o projeto da LOA, bem como recebe e pronuncia-se sobre as emendas<sup>20</sup> apresentadas. Enquanto não iniciada a votação do projeto de lei na CMO, o Presidente da República poderá apresentar mensagem retificativa propondo modificações<sup>21</sup>.

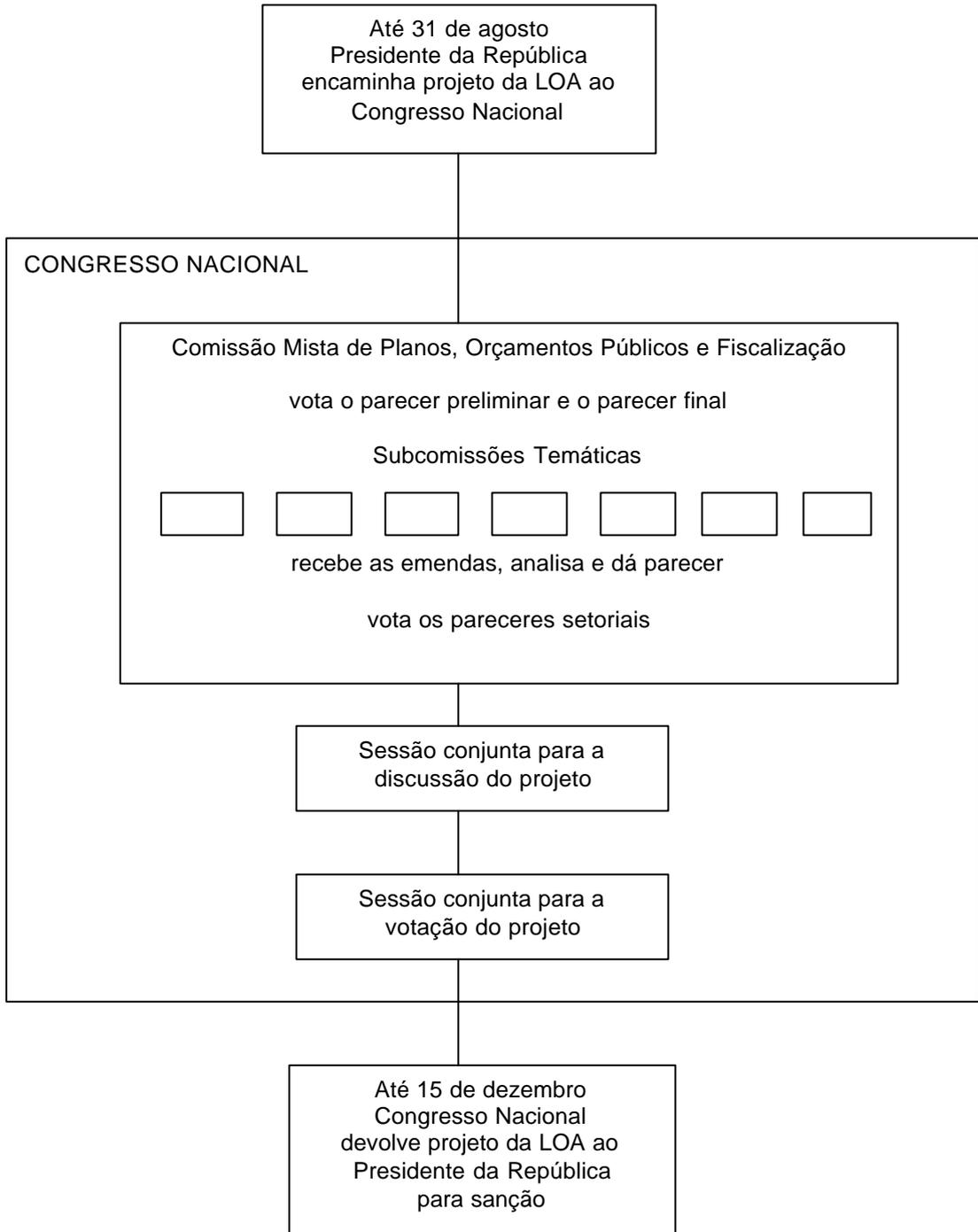
A discussão e a votação da proposta encaminhada pelo Executivo, bem como das emendas aprovadas pela Comissão Mista, deve ocorrer em sessão conjunta das duas casas do Congresso Nacional. O projeto devidamente aprovado deve ser encaminhado ao presidente da República para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

---

<sup>20</sup> Emenda ao projeto de lei orçamentária é o meio pelo qual os parlamentares e órgãos do Poder Legislativo atuam sobre o projeto de lei orçamentária anual, acrescentando, suprimindo ou modificando itens na programação proposta pelo Poder Executivo. As emendas podem ser de texto, de receita e de despesa e são apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

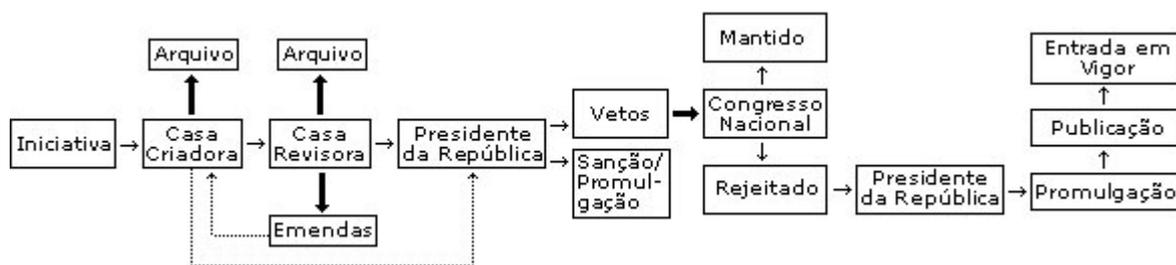
<sup>21</sup> A referida comissão é formada por 63 deputados e 21 senadores (com igual número de suplentes) e subdividida nas seguintes Relatorias Setoriais, as quais apreciam todas as áreas temáticas do orçamento da União:

- Poderes do Estado e Representação: matérias relativas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público da União, à Presidência da República e ao Ministério das Relações Exteriores;
- Justiça e Defesa: matérias relativas aos Ministérios da Justiça e da Defesa;
- Fazenda, Desenvolvimento e Turismo: matérias relativas aos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Turismo, bem como dos programas relativos a Encargos Financeiros da União, Operações Oficiais de Crédito, Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios e também do Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal;
- Agricultura e Desenvolvimento Agrário: matérias relativas aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário.
- Infra-Estrutura: matérias relativas aos Ministérios dos Transportes, das Comunicações e de Minas e Energia;
- Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte: matérias relativas aos Ministérios da Educação, da Cultura, da Ciência e Tecnologia e do Esporte;
- Saúde: matérias relativas ao Ministério da Saúde.;
- Trabalho, Previdência e Assistência Social: matérias relativas aos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- Integração Nacional e Meio Ambiente: matérias relativas aos Ministérios da Integração Nacional e do Meio Ambiente;
- Planejamento e Desenvolvimento Urbano: matérias relativas aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e das Cidades.



**Figura 2 - Fluxo e calendário da tramitação do projeto da lei orçamentária anual da União**  
Fonte: Adaptada de Giacomoni (1997).

Recebendo o projeto aprovado pelo Legislativo e concordando com seus termos, o chefe do Executivo sanciona-o, ou, julgando-o, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo, total ou parcialmente. Para tal, o Executivo terá o prazo de quinze dias úteis a contar da data do recebimento do projeto, além de quarenta e oito horas para comunicar as razões do veto ao presidente do Senado. A apreciação do veto parcial ou total deverá ser feita em sessão do Congresso Nacional e sua votação não deverá ultrapassar o prazo de trinta dias. Se o veto for rejeitado pela maioria absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto, o projeto aprovado anteriormente pelo Legislativo retornará ao Executivo para promulgação.



**Figura 3 - Fluxo Simplificado do Processo Legislativo**

Fonte: Câmara dos Deputados (2006).

## 4.2 A POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

O exercício da cidadania deve tornar-se um instrumento para a obtenção da transparência das atividades realizadas com as finanças públicas e, nesse sentido, o orçamento tem importância fundamental, pois possibilita reduzir ou evitar o desperdício de recursos públicos, promovendo uma distribuição mais justa e efetiva das obras e serviços realizados pelo governo.

#### 4.2.1 Projeto do senador Pedro Simon

Está em tramitação no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 73, de 1999 – do senador Pedro Simon, a qual visa incluir novo inciso no parágrafo 9º e novos parágrafos no artigo 165 da Constituição Federal, os quais transcrevemos abaixo.

Art. 165 [...]

§ 9º [...]

III – dispor sobre a forma de participação da população e de suas entidades no processo orçamentário.

§ 10. Os Poderes **Executivo e Legislativo** promoverão a participação direta de cidadãos brasileiros ou de entidades civis legalmente constituídas, no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. **(grifamos)**

§ 11. As dotações oriundas da participação popular serão obrigatoriamente executadas.

Segundo o senador Pedro Simon, o processo orçamentário atualmente vigente no país constitui-se num modelo centralizador e pouco democrático, que promove a exclusão da maioria por uma minoria. No seu entendimento, a participação direta dos cidadãos e da sociedade civil no processo orçamentário se converteria num instrumento capaz de proporcionar maior transparência às atividades relacionadas às finanças públicas. Dessa forma, seria possível mudar o quadro de desperdício de recursos da população por meio de uma distribuição mais justa e de maior eficiência na execução das obras e serviços públicos.

Para Simon, a efetividade, a eficácia e a economicidade dos gastos públicos seriam facilmente alcançados mediante a efetiva participação da sociedade brasileira nos processos de elaboração da Lei de Meios e de acompanhamento da execução orçamentária. Neste sentido, ele cita o sucesso da experiência de orçamento participativo implementada pelo Município de Porto Alegre desde 1989, num contexto de administração popular da coisa pública, experiência esta já repassada para outras

administrações municipais do país. Assim, Simon acredita firmemente que essa experiência possa ser transplantada, mediante algumas adaptações, em nível de Brasil, o que dificultaria as mazelas da atual sistemática orçamentária adotada na elaboração, tramitação e execução do Orçamento Geral da União.

O senador também expõe a preocupação quanto à questão da avaliação físico-operacional e financeira das ações (projetos e atividades) em andamento, já que a experiência incremental tem colaborado para o desperdício dos recursos públicos.

A partir dessa leitura, percebemos que o referido legislador pretende, além de promover a participação direta dos cidadãos ou de entidades civis no processo de gestão orçamentária pública, inserir caráter vinculante às decisões decorrentes dessa participação.

Entretanto, sua proposta considerou apenas os Poderes Executivo e Legislativo, nada prevendo para o Poder Judiciário, foco mais específico de nosso trabalho.

De acordo com informações obtidas em 24/11/2006 no Sistema de Tramitações de Matérias do Senado Federal, a PEC 73/1999 foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça em 02/06/2005, e aguarda a designação do Relator.

#### **4.2.2 Projeto do senador Antônio Carlos Magalhães**

A Proposta de Emenda à Constituição – PEC n. 22, de 2000 – do senador Antônio Carlos Magalhães (2000) pretende alterar os artigos 57, 165, 166 e acrescentar o art. 165-A, todos da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual. Transcrevemos a seguir o texto da proposta.

Art. 1º. Os arts. 57, 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 165-A:

Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de **execução obrigatória**, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação. **(grifamos)**

§ 1º A solicitação de que trata o caput deste artigo somente poderá ser formulada até cento e vinte dias do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução.

§ 2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, inciso II.

§ 3º Em quaisquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência.

§ 4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada.

§ 5º A não execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.

§ 6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafo encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as autorizem tenham o início de vigência posterior à data prevista no inciso III do § 6º do art. 166.

Art. 4º O disposto no art. 165-A será cumprido nas condições fixadas em lei complementar a ser editada no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da promulgação desta Emenda.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no primeiro dia útil do segundo ano subsequente ao de sua publicação.

Defende o senador Antônio Carlos Magalhães (2000) que o orçamento deve ser um instrumento impositivo, ou seja, que as ações nele previstas tenham caráter obrigatório de realização e não apenas autorizativo, como se configura atualmente.

Segundo a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 22, de 2000 – do referido senador, fica o presidente da República obrigado a cumprir o orçamento aprovado pelo Congresso, sem mudanças e sem contingenciamento de recursos, sob pena de sofrer processo por crime de responsabilidade.

Atualmente, o orçamento da União tem caráter autorizativo, ou seja, a obrigação do governo limita-se a não ultrapassar o teto dos gastos com os programas constantes na lei, não estando obrigado a seguir a lei aprovada pelos congressistas. Segundo a alteração proposta, somente será admitido contingenciamento ou cancelamento, total ou parcial, de dotação se o presidente da República enviar ao Congresso Nacional, e este aprovar, solicitação até 120 dias antes do encerramento da sessão legislativa, acompanhada de justificativas com as razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que não permitam a execução.

Segundo informações obtidas no Sistema de Tramitação de Matérias do Senado Federal, em 24/11/2006, a PEC 22/2000 foi aprovada em segundo turno no Senado no dia 02/08/2006 e remetida à Câmara dos Deputados em 09/08/2006, permanecendo sem movimentação desde aquela data<sup>22</sup>.

Análise da possibilidade de participação popular na decisão orçamentária do governo federal e da Justiça Federal.

Para verificarmos se é possível aplicar as experiências da participação popular no nível federal de governo (União e Justiça Federal, especificamente) é necessário fazermos a análise dos diversos aspectos inerentes ao tema.

## **União Federal**

Em primeiro lugar, os fatores que provavelmente levariam ao êxito da experiência no âmbito federal, no nosso entendimento, são a vontade política do governo em implementar e conduzir o processo e o interesse efetivo da população em participar do mesmo. Na verdade, o grau de interesse, tanto do governo como dos cidadãos, assume grande relevância para a existência do processo de participação

---

<sup>22</sup> Outra mudança a ser introduzida pela PEC 22/2000 é a de que a câmara e o senado estarão impedidos de encerrar suas atividades legislativas na hipótese do orçamento não estar aprovado até o último dia do ano. da mesma forma, altera os prazos de envio pelo presidente da república do projeto de lei orçamentária anual (LOA) e da lei de diretrizes orçamentárias (LDO). prevê também que os orçamentos da união, dos estados e do distrito federal deverão ser compatíveis com o plano plurianual, a fim de evitar disparidades regionais. os projetos de lei referentes ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e os créditos adicionais deverão ser aprovados pelo congresso.

popular, pois se não há vontade do administrador em proporcionar aos administrados que participem das decisões, e se esses não têm o mínimo interesse em fazê-lo, a proposta perde o sentido.

Além disso, seria recomendável divulgar a iniciativa, buscando a disseminação dos propósitos e benefícios do processo de participação popular, para que a população tenha conhecimento sobre o assunto. À medida que isso for acontecendo, o processo poderia ganhar credibilidade, atraindo o interesse dos cidadãos, e possivelmente seria fortalecido.

Todavia, há uma série de fatores que poderiam inviabilizar ou ao menos dificultar a implantação e a manutenção da experiência no âmbito da União:

- Custo de implantação e manutenção do processo. Este é sempre um fator determinante em qualquer projeto devido à escassez de recursos e/ou à necessidade de direcioná-los para outras ações e compromissos em andamento;
- Extensão territorial. Essa característica do país exigiria uma forma de regionalização própria para se cogitar a implementação do processo em nível nacional;
- Dificuldade de deslocamento da população, decorrente do nível de carência de grande parte das pessoas que não dispõem de recursos para sua locomoção, bem como pela própria ausência de meios de transporte, inclusive o coletivo;
- Falta de espírito associativo e comunitário, revelando uma baixa capacidade de organização do povo brasileiro, de uma forma geral, em prol de um objetivo comum;
- Alto índice de analfabetismo da população o que prejudicaria a participação no sentido de tomar conhecimento das informações e propostas;
- Diferenças regionais e culturais significativas no âmbito do território nacional. Considerando as particularidades culturais de cada região, haveria uma

grande dificuldade na padronização de um processo participativo, bem como na definição de prioridades que atendessem ao interesse geral;

- Distribuição justa dos recursos a serem investidos por região ou unidade federativa. Observadas as significativas diferenças econômicas e geopolíticas entre as regiões e unidades federativas, seria muito difícil definir critérios justos para a distribuição dos recursos capazes de equacionar essas desigualdades;
- Falta de credibilidade da nova sistemática. A implantação de qualquer projeto novo deve superar a ausência de fatos e resultados concretos que dêem, no início, credibilidade à sistemática;

Quanto aos mecanismos de realização do processo de participação popular na decisão orçamentária da União, entendemos que seria possível realizar a consulta popular, com a utilização dos seguintes meios:

- Consulta pela internet;
- Consulta local nas sedes de órgãos públicos, tais como o INSS, hospitais, secretarias e postos de saúde, escolas, prefeituras, etc;
- Determinação legal para implantação e manutenção do processo;
- Criação de Conselhos com atuação regional;

Os participantes desse processo seriam a sociedade civil organizada (federações de indústrias, federações de trabalhadores, etc.) bem como os cidadãos em geral.

O que poderia ser decidido por meio da participação popular no processo orçamentário são as prioridades regionais de investimentos e serviços.

Essas decisões teriam, num primeiro momento, caráter não vinculante, de consulta, ou meramente opinativo, conforme vimos em capítulo específico deste trabalho. No caso do orçamento impositivo (proposta do senador Antônio Carlos Magalhães) ser aprovado e entrar em vigor, conseqüentemente aquilo que for decidido pela participação popular e incluído no orçamento, será obrigatoriamente executado.

### **Justiça Federal**

Em relação à Justiça Federal, os possíveis fatores que contribuiriam para o sucesso da experiência são alguns dos já comentados em relação à União: a vontade política da administração, o grau de interesse de participação da população e também a divulgação efetiva da iniciativa.

Por outro lado, há diversos aspectos que, na nossa opinião, dificultariam a implantação e/ou a manutenção de um processo que envolva participação popular na questão orçamentária da Justiça Federal:

- Custo de implantação e manutenção do processo;
- Grande extensão territorial do país;
- Dificuldade de deslocamento da população;
- Falta de espírito associativo;
- Tempo de gestão de cada administrador: os gestores são eleitos para administrar os órgãos da Justiça Federal (CJF, TRF, Seções Judiciárias, Subseções Judiciárias) por um período de apenas dois anos;
- Descontinuidade da administração: a cada dois anos é uma nova administração que assume a direção dos órgãos que integram a Justiça Federal, pois não há a possibilidade de reeleição;
- Grau de desconhecimento da população em relação aos seus direitos;

- Percentual elevado de comprometimento do órgão com despesas constitucionais/obrigatórias (em torno de 90%).

Os principais mecanismos que a administração da Justiça Federal poderia disponibilizar aos que quisessem participar seriam os seguintes:

- Consulta local para a população que se desloca até a sede da Justiça Federal;
- Consulta pela Internet;
- Criação de uma estrutura permanente e autônoma no órgão para promover a manutenção do processo;
- Determinação legal para implantação e manutenção do processo.

E quem seriam os participantes? Usuários da Justiça Federal (autores de ações judiciais, advogados, prestadores de serviço, fornecedores, funcionários, estagiários, etc); órgãos públicos (Ministério Público, Advocacia Geral da União, etc.); entidades civis (OAB, câmara de indústria e comércio, associações de moradores, sindicatos, dentre outros) e demais pessoas interessadas.

O único tipo de decisão que vislumbramos ser possível submeter à participação popular no processo orçamentário da Justiça Federal, em um primeiro momento, seria a definição das localidades para instalação de Varas Federais. Essa limitação decorre principalmente do baixo percentual de despesas discricionárias do órgão (aproximadamente 10% do total do orçamento).

Nos quadros a seguir sintetizamos a análise da possibilidade de participação popular na decisão orçamentária da União e da Justiça Federal

Localidade	Possíveis fatores de sucesso	Possíveis dificuldades e fatores de insucesso	Mecanismos que poderiam ser utilizados	Quem participaria?	O que se poderia decidir?
Brasil	1) Vontade política do governo 2) Grau de interesse de participação da população 3) Divulgação da iniciativa 4) Disseminação dos propósitos e benefícios da utilização do processo 5) Credibilidade da nova sistemática	1) Custo de implantação e manutenção do processo 2) Grande extensão territorial 3) Dificuldade de deslocamento da população 4) Falta de espírito associativo e comunitário 5) Alto índice de analfabetismo da população 6) Diferenças regionais e culturais significativas no âmbito do território nacional 7) Distribuição justa dos recursos a serem investidos por região ou unidade federativa 8) Falta de credibilidade da nova sistemática	1) Consulta Popular, utilizando os seguintes meios: <ul style="list-style-type: none"> <li>- consulta pela internet</li> <li>- consulta local nas sedes de órgãos públicos, tais como o INSS, hospitais, secretarias e postos de saúde, escolas, prefeituras, etc.</li> </ul> 2) Determinação legal para implantação e manutenção do processo de participação popular 3) Criação de Conselhos com atuação regional	1) Sociedade civil organizada (federações de indústrias, federações de trabalhadores, etc.) 2) Cidadãos em geral	As prioridades regionais de investimentos e serviços

**Quadro 6 - Hipótese de participação popular na decisão orçamentária da União**

Fonte: a autora.

Localidade	Possíveis fatores de sucesso	Possíveis dificuldades e fatores de insucesso	Mecanismos que poderiam ser utilizados	Quem participaria?	O que se poderia decidir?
1ª Região	1) Vontade política da administração	1) Custo de implantação e manutenção do processo	1) Consulta local para a população que se desloca até a sede da Justiça Federal	1) Usuários da Justiça Federal: autores de ações judiciais, advogados, prestadores de serviço, fornecedores, funcionários, estagiários, etc.	As localidades para instalação de Varas Federais.
2ª Região	2) Grau de interesse de participação da população	2) Grande extensão territorial	2) Consulta pela internet	2) Órgãos públicos: Ministério Público, Advocacia Geral da União, etc.	
3ª Região		3) Dificuldade de deslocamento da população	3) Criação de uma estrutura permanente e autônoma no órgão para promover a manutenção do processo		
4ª Região	3) Divulgação da iniciativa	4) Falta de espírito associativo	4) Determinação legal para implantação e manutenção do processo	3) Entidades civis: OAB, Câmara de Indústria e Comércio, associações de moradores, sindicatos, etc.	
5ª Região		5) Tempo de gestão de cada administrador			
		6) Descontinuidade da administração			
	7) Grau de desconhecimento da população em relação aos seus direitos				
		8) Percentual elevado de comprometimento do orçamento do órgão com despesas constitucionais/obrigatórias (em torno de 90%)			

**Quadro 7 - Hipótese de participação popular na decisão orçamentária da Justiça Federal**

Fonte: a autora.

## 5 CONCLUSÃO

No Brasil, de maneira geral, a participação da população no processo de decisão orçamentária da administração pública se dá de forma indireta. A população atua na escolha de seus representantes, ou seja, através do voto elege vereadores, deputados estaduais e federais, prefeitos, governadores e presidente da república, os quais serão os responsáveis pela construção do orçamento público. Em algumas situações também são utilizados os mecanismos constitucionais de participação popular, como o plebiscito, o referendo, entre outros.

Ao longo do tempo, essa sistemática tradicional de orçamento público tem se mostrado ineficiente do ponto de vista do atendimento das expectativas da população, da correta aplicação dos recursos públicos e da fiscalização da execução dos investimentos previstos. Nesse sentido, criaram-se formas alternativas de envolvimento direto da população no processo de decisão orçamentária. Um exemplo reconhecido é a experiência do Orçamento Participativo implantado no município de Porto Alegre - RS. Nesse processo, a população pode atuar diretamente na definição das prioridades de investimentos e serviços públicos.

A partir dessa experiência bem sucedida, surgiram outras similares em nível municipal e, posteriormente, também em nível estadual de governo. Por se tratar de uma sistemática nova, está em constante processo de alteração e adaptação, inclusive por não estar regulada legalmente.

A essa nova prática de construção do orçamento público foram atribuídas algumas vantagens em relação ao processo tradicional, tais como melhoria do bem estar social, aumento do grau de satisfação da população, maior eficácia e transparência na utilização dos recursos públicos, entre outras. Contudo, vimos que cada processo implementado, tanto na esfera municipal como na estadual, apresentou diversos fatores que dificultaram e outros que contribuíram para o seu êxito.

Dentre esses fatores, dois se destacam como determinantes para a consolidação de um mecanismo participativo: a vontade política do governo e o interesse da população.

Após uma visão conceitual, teórica, e a análise das circunstâncias e dos elementos principais, chegamos à conclusão de que existe a possibilidade de se implementar, em nível federal, um processo participativo para a definição das prioridades de investimentos e serviços, porém com mais limitações se comparado às experiências já praticadas nas outras esferas de governo.

Considerando que o Brasil possui uma grande extensão territorial, o mecanismo de realização de assembleias presenciais utilizados geralmente pelos municípios seria inviável no caso da União, devido à dificuldade de deslocamento da população, seja pela distância ou pela falta de recursos financeiros ou de meios de transporte. Para muitas comunidades, normalmente as mais pobres e/ou mais distantes, o problema não é somente ter condições para pagar a passagem do ônibus, por exemplo, mas também ter meios de transporte disponíveis.

Outra dificuldade é a densidade associativa heterogênea em âmbito nacional, ou seja, a capacidade de organização e o nível de associativismo da população varia de uma região para a outra. Isso pressupõe que o grau de participação também será diferenciado.

Além disso, o país apresenta diferenças regionais e culturais muito acentuadas, o que implicaria na necessidade de regionalização do processo participativo, de forma a equacionar essas desigualdades. O desenho institucional deve ser construído observando-se as condições e peculiaridades de cada unidade federativa, para garantir a isonomia na distribuição dos investimentos e serviços.

Uma política pública como o orçamento participativo, por exemplo, que tem experiências bem sucedidas, dificilmente encontrará as mesmas condições para ser aplicada em outro município ou em outro nível de governo. Sempre haverá a necessidade de adaptação às peculiaridades de cada local.

Assim, a exemplo da experiência do Estado do Rio Grande do Sul, que utiliza os conselhos regionais de desenvolvimento (COREDES) e a consulta popular, a União também poderia criar uma estrutura semelhante para a organização do processo em nível regional, bem como para proceder ao levantamento e definição das prioridades que serão objeto de decisão por meio da consulta popular.

Da mesma forma, os mecanismos de realização da consulta popular na União seriam aqueles utilizados pelo Rio Grande do Sul: voto pela internet e voto por cédula em locais predeterminados, como, por exemplo, sedes de órgãos públicos. Apesar do voto pela internet representar uma forma mais rápida e com menor custo, entre outras vantagens, é indispensável disponibilizar o voto por cédula em razão das condições econômicas da maioria da população, que não proporcionam o acesso a esse meio.

Dentre os objetivos deste trabalho está a avaliação acerca da extensão da experiência de participação popular na decisão orçamentária para um nível mais específico na esfera federal da administração pública, ou seja, a possibilidade de implantação de um processo participativo também no âmbito da Justiça Federal.

Assim, após realizarmos as análises necessárias e comparativamente às conclusões sobre a implantação desse processo em nível de União, entendemos que há essa possibilidade, todavia o tipo de decisão daí decorrente seria muito mais limitada do que no caso da União. Para isso, os mecanismos a serem utilizados precisariam ser adaptados às especificidades do órgão.

Nesse sentido, observados os preceitos legais e as particularidades dos gastos atribuídos à Justiça Federal, o processo participativo no seu orçamento ficaria restrito à definição das localidades para instalação de varas federais, haja vista o percentual elevado de comprometimento do orçamento com despesas constitucionais e obrigatórias.

Já em relação à União, a abrangência das decisões seria mais ampla, principalmente pelo significativo volume de investimentos que o Poder Executivo tem a realizar. Em conseqüência, possivelmente o processo obteria mais facilmente a adesão da população do que no caso da Justiça Federal.

Há um pressuposto de que as pessoas que participariam, caso o processo fosse implantado na Justiça Federal, seriam aquelas que têm mais acesso ao órgão, seja por relações profissionais ou mesmo por serem usuárias de seus serviços.

A exemplo do que sugerimos para a União, a Justiça Federal poderia utilizar o instrumento de consulta popular, disponibilizando a consulta local para a população que se deslocar até a sua sede e a consulta pela internet para aquelas pessoas que tenham acesso a esse recurso.

Um elemento diferenciador do Poder Judiciário em relação aos demais Poderes é o fato de que as pessoas que o integram não são escolhidas pela população, mas sim mediante concurso público. Portanto, o ideal seria que houvesse uma previsão legal dispendo sobre a necessidade de os órgãos federais promoverem mecanismos que permitam a participação popular na decisão sobre os gastos públicos, já que essa os aproximaria da sociedade civil.

Uma ressalva importante, já referida neste trabalho, é o fato de que mecanismos de participação normalmente ganham a simpatia da população, porém não alteram a predisposição dos cidadãos com relação a pagar impostos.

Por fim, a implantação de um processo de participação popular, ainda que não alcançasse todos os resultados pretendidos, certamente contribuiria para que as pessoas compreendessem melhor as funções do poder público e os seus limites, formando cidadãos mais conscientes e responsáveis em relação às coisas públicas.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BAQUERO, Marcello et al. Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 94-127, mar. 2005.

BRASIL. [Constituição, 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 15 maio 2006.

BRASIL. Lei n. 101. de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 maio 2006.

BRASIL. Lei n. 11.179, de 25 junho de 1998. Altera os arts. 53 e 67 da Lei no 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. **Planalto**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 maio 2006.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Planalto**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 maio 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Fluxo Simplificado do Processo Legislativo**.

Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso em: 27 out. 2006.

CAPELETI, Roberto. **O orçamento da Justiça Federal**. Disponível em:

[http://www.trf4.gov.br/trf4/upload/arquivos/emagis\\_prog\\_cursos/roberto\\_capeletti.ppt](http://www.trf4.gov.br/trf4/upload/arquivos/emagis_prog_cursos/roberto_capeletti.ppt). Acesso em: 12 out. 2006.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Distribuição dos Tribunais Regionais Federais no Brasil O número de Varas Federais**. Disponível em: <http://www.justicafederal.gov.br/>. Acesso em: 09 out. 2006.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Mapa Geográfico da Justiça Federal**. Disponível em: <http://www.justicafederal.gov.br/>. Acesso em: 09 out. 2006.

ESTADO RIO GRANDE DO SUL. Gabinete da Vice-Governadoria. **Processo de participação popular**. 2006/2007. Disponível em: [http://www.consultapopular.rs.gov.br/gvg/jsp/consulta\\_popular/home.jsp](http://www.consultapopular.rs.gov.br/gvg/jsp/consulta_popular/home.jsp). Acesso em: 27 nov. 2006.

FARIAS, Cláudia Feres. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. 2. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 3. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 1997.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

LYNCH, Thomas D. **Public budgeting in America**. 3. ed. United States: Prentice-Hall, 1990.

MAGALHÃES, Antônio Carlos. **Proposta de Emenda à Constituição nº 22 de 2000**. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=44289](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=44289). Acesso em: 23 jun. 2006.

MARQUES JR., Liderau dos Santos; PORTO JR., Sabino da Silva; FLORISSI, Stefano. **Processo orçamentário no Estado do Rio Grande do Sul**: uma proposta alternativa de participação popular na elaboração e fiscalização do Orçamento Público Estadual. Porto Alegre: UFRGS/FCE, 2003. [Texto para Discussão n. 3 – fev.].

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Como é feito o orçamento**. 2006. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema\\_orcamentario/como\\_efeito.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema_orcamentario/como_efeito.htm). Acesso em: 22 set. 2006.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Manual técnico de orçamento**. 2006. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/manual/index\\_manual.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/manual/index_manual.htm). Acesso em: 22 set. 2006.

NGUYEN H. Tung. **Orçamento público, elaboração e controle**. São Paulo: Universidade-Empresa, 2000.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PISCITELLI, Roberto B.; TIMBÓ, Maria Z. F.; ROSA, Maria B. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PRÁ, Jussara Reis. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 191-194, nov. 2003.

ROVER, Oscar José. O orçamento participativo em Chapecó e sua dimensão rural. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, Marcelo Kunrath. A experiência do orçamento participativo na região metropolitana de porto alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

SIMON, Pedro. **Proposta de Emenda à Constituição n. 73 de 1999**. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=41749](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=41749). Acesso em: 23 jun. 2006.

SOUZA, Bernardo de. **Todo o poder emana do povo: quando tudo começou**. Pelotas: Educat, 2002.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, out./dez. 2001.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Distribuição das Subseções Judiciárias na 4ª Região**. Disponível em: <http://www.trf4.gov.br>. Acesso em: 12 out. 2006.

WILGES, Ilmo José. **Noções de direito financeiro: o orçamento público**. Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto, 1995.

### Anexo A - Distribuição das Subseções Judiciárias na 4ª Região

Estado	Município	Quantidade de Varas Federais
RS	Bagé	1
	Bento Gonçalves	2
	Cachoeira do Sul	1
	Canoas	2
	Carazinho	1
	Caxias do Sul	5
	Cruz Alta	1
	Erechim	1
	Lajeado	2
	Novo Hamburgo	6
	Passo Fundo	4
	Pelotas	3
	Porto Alegre	24
	Rio Grande	3
	Santa Cruz do Sul	2
	Santa Maria	4
	Santa Rosa	1
	Santana do Livramento	2
	Santiago	1
	Santo Ângelo	3
Uruguaiana	2	
SC	Blumenau	5
	Brusque	1
	Caçador	1
	Chapecó	3
	Concórdia	1
	Criciúma	3
	Florianópolis	9
	Itajaí	2
	Jaraguá do Sul	2
	Joaçaba	1
	Joinville	5
	Lages	2
	Laguna	1
	Mafra	1
	Rio do Sul	1
	São Miguel do Oeste	1
	Tubarão	2

<b>PR</b>	Apucarana	1
	Campo Mourão	1
	Cascavel	3
	Curitiba	21
	Foz do Iguaçu	4
	Francisco Beltrão	2
	Guarapuava	2
	Jacarezinho	1
	Londrina	8
	Maringá	6
	Paranaguá	1
	Paranavaí	1
	Pato Branco	1
	Ponta Grossa	3
	Toledo	1
	Umuarama	3
União da Vitória	1	
SUBTOTAL DO RS		71
SUBTOTAL DE SC		41
SUBTOTAL DO PR		60
TOTAL DE VARAS INSTALADAS		172

Fonte: Tribunal Regional Federal da 4ª Região (2006)