



ORÇAMENTO PÚBLICO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Clicia Rodrigues da Silva¹
Josué da Silva Santos²

RESUMO

A constituição Federal de 1988 abriu as portas do processo democrático no Brasil. Foi a partir desse período que tomou corpo no país a necessidade de proporcionar uma maior influência do cidadão comum sobre as decisões do Estado, nesse sentido uma das principais práticas difundidas de participação popular na gestão pública se deu através do Orçamento Participativo. Nessa Perspectiva, o presente artigo se propõe a realizar um estudo que abrangerá as origens do orçamento público, as diversas fases do orçamento no Brasil, marco legal até chegar ao orçamento participativo abordando-o como ferramenta para democratização do processo de planejamento governamental e de contribuição na melhoria da alocação dos investimentos públicos.

Palavras-chave: orçamento público, orçamento participativo, democracia.

INTRODUÇÃO

O orçamento público no Brasil ainda padece de características que implicam na sua inacessibilidade por parte da população por utilizar uma linguagem tecnicista que impossibilita o entendimento da grande maioria dos cidadãos. Mesmo do lado dos governantes, o orçamento foi visto por muito tempo apenas como uma mera peça técnica de previsão de receitas e fixação de despesas, sendo muitas vezes apenas baseado no que foi arrecadado e gasto no ano anterior restringindo-se apenas ao cumprimento de uma exigência legal, sem, contudo, observar sua importância no contexto da justiça social.

¹Economista - Universidade Federal do Acre

²Sociólogo – M.Sc. em Desenvolvimento Regional – Universidade Federal do Acre

ORÇAMENTO PÚBLICO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Uma forte mudança na concepção de orçamento no Brasil ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988, que trouxe para o orçamento a concepção de planejamento, o que provocou uma mudança na indicação dos gastos públicos que passaram a ser balizados pelos instrumentos de planejamento do orçamento denominados Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), nos quais são estabelecidos as diretrizes, objetivos, metas e recursos da administração pública.

A elaboração do planejamento orçamentário que implica na definição de projetos e ações prioritárias da administração pública não deve restringir-se apenas ao poder executivo mais deve ser ampliado para discussão junto aos clientes da gestão pública: a população. Foi a partir do entendimento de que era necessário proporcionar a democratização do processo orçamentário que emergiu no final dos anos 80 no Brasil o Orçamento Participativo, que veio a revolucionar a forma de planejar, elaborar e acompanhar o orçamento público.

O orçamento participativo consiste em um processo no qual a elaboração do orçamento é discutido e elaborado junto com a população, de forma que, estes elegem suas principais prioridades para utilização do recurso público.

Dada a relevância do tema, o presente artigo irá apresentar alguns aspectos relevantes do orçamento participativo que emergiram em experiências exitosas de democratização do orçamento público no Brasil buscando investigar se este mecanismo realmente é capaz de promover a melhoria do processo de planejamento orçamentário através do envolvimento da Sociedade na alocação de recursos.

Para tanto, são estudados os fatores que tornam o Orçamento Participativo um mecanismo de ampliação da participação popular e em que condições essa participação pode possibilitar uma distribuição e empregabilidade mais eficiente do orçamento público.

No estudo proposto foi aplicada uma metodologia de pesquisa na qual são abordados aspectos históricos do orçamento público objetivado possibilitar uma análise da evolução do mesmo e investigar em que momento o orçamento emergiu como um instrumento a ser utilizado no campo da democracia popular e da justiça social através da concepção do orçamento participativo.

A fonte de informações utilizada para consubstanciar o trabalho se dá através de pesquisa bibliográfica de estudos que envolvessem os temas orçamento público e orçamento participativo, assim como, artigos publicados em revistas e na internet, pautando-se em uma pesquisa qualitativa e exploratória do tema.

1. CONSIDERAÇÕES SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO

Para início da discussão do tema central proposto, que tratará sobre o Orçamento Participativo, é necessária a abordagem do Orçamento Público como

ORÇAMENTO PÚBLICO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

instrumento que ao longo do tempo passou a ser utilizado e aperfeiçoado no processo de Gestão e de Planejamento governamental. Para tanto, será realizada uma breve discussão sobre a origem, evolução, marco legal e aplicabilidade do Orçamento Público.

Conforme Silva et al (2009) *apud* Santos (2009, p.10), “o orçamento é a peça mais importante da Administração Pública” e “nele estão os programas e projetos de um governo que, ao distribuir entre os vários órgãos o dinheiro arrecadado dos cidadãos, define suas prioridades”.

O orçamento representa, em termos monetários, as ações planejadas pelo Estado tanto para manutenção de suas atividades como para execução dos seus projetos, é o instrumento que dispõe o Poder Público para discriminar a origem e o valor dos recursos a serem obtidos e os gastos a serem efetuados. (SANTOS, 2009).

Historicamente o surgimento do orçamento público está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos. Prova disso é que o orçamento originou-se pela necessidade de regular os governantes na destinação dos recursos públicos.

Um dos vestígios do surgimento do Orçamento Público está na Magna Carta inglesa, outorgada no ano de 1215 pelo Rei João Sem Terra sob a pressão dos barões feudais que estavam preocupados em limitar o poder do Rei de impor-lhes tributos. Essa limitação dos poderes do Monarca institucionalizou-se com a inclusão na Constituição Inglesa, da seguinte disposição: “De hoje em diante ninguém estará obrigado a conceder donativo, empréstimos, benevolência ou imposto sem a comum aprovação que conste em uma ata do Parlamento”. (QUINA, 2006).

Como relata Santos (2004), tal disposição firmou o poder do Parlamento reservando-se o direito de autorizar todas as despesas da Coroa, impondo restrições ao poder financeiro, tanto no aspecto da receita como na despesa. Daí em diante o Parlamento foi gradativamente firmando sua posição não somente de votar tributo, mas também de destinar o seu produto através da concessão de dotação.

A luta do legislativo na Inglaterra pela redução do poder do Monarca nas questões do gasto público é que gerou o orçamento público, seus princípios e mecanismos. Como bem analisa Quina (2006), pode-se dizer, neste sentido, que o orçamento está ligado desde a sua origem à tentativa de democratizar a Administração Pública, ou seja, de ampliar o número dos que decidem sobre o que fazer com os recursos do povo.

No fim do século XVIII, a institucionalização do Estado de Direito Liberal,³ ocorrido após a revolução francesa, possibilitou organizar as finanças públicas com

³ O Estado de Direito Liberal institucionalizou-se após a Revolução Francesa de 1789, no fim do século XVIII, constituindo o primeiro regime jurídico-político da sociedade que materializava as novas relações econômicas e sociais, colocando de um lado os capitalistas (burgueses em ascensão) e do outro a realeza (monarcas) e a nobreza (senhores feudais em decadência).

ORÇAMENTO PÚBLICO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

lançamento e cobrança regular de tributos, além de definir os requisitos e limites para a utilização dos recursos públicos.

Pautado na ideia de que não cabia ao Estado a intromissão no setor econômico, o Estado Liberal estabeleceu um modelo em que a preocupação financeira, particularmente a orçamentária, limitava-se a assegurar a inexistência de déficits fiscais através da harmonização entre os recursos gastos e os impostos arrecadados. (SEGUNDO, 2003)

No século XIX, as fortes pressões das reivindicações dos direitos sociais impostas pelo movimento dos trabalhadores e as constantes crises econômicas levaram a uma verdadeira decadência do Estado Liberal.

O agravamento da crise do Estado Liberal e a necessidade de intervenção no campo econômico possibilitou o surgimento de um novo modelo de Estado que se denominou como Estado do Bem-Estar Social⁴, que teve como grande teórico o economista John Maynard Keynes.

Nesse contexto, para que o Estado cumprisse o seu novo papel, não bastava o simples equilíbrio das contas estatais por meio de uma equalização entre receitas e despesas; era necessário um verdadeiro planejamento financeiro-estatal para atender às novas demandas surgidas. (QUINA, 2006)

Nessa fase, segundo Gonçalves (2010), houve o rompimento com a idéia de um orçamento neutro buscando ampliar o papel do Estado na Sociedade e na Economia, custeado através do aumento de tributos e da criação de outras receitas orçamentárias. O orçamento passava a ser utilizado para combater as crises do sistema capitalista e, principalmente, o problema da falta de empregos deixando de ser mero documento financeiro ou contábil para passar a ser um instrumento de ação do Estado.

Nessa nova perspectiva, o orçamento passa a ser utilizado como elemento central por parte dos governos para o planejamento econômico recaindo sobre todos os setores da economia e da sociedade.

Dessa forma, segundo Musgrave e Musgrave (1980) *apud* Santos (2009) o Estado tem seu papel ampliado na economia e passa a orientar o orçamento público para três funções básicas: Alocativa, Distributiva e Estabilizadora.

De acordo com Santos (2009), com a função **Alocativa**, o Governo através do orçamento cria incentivos para desenvolver determinados setores econômicos considerados estratégicos, atuando como promotor de ajustes na alocação de recursos resultantes da deficiência do sistema de preços do mercado.

Por meio da função **Distributiva**, considerando Santos (2009), o Governo busca combater os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas. Essa função representa o

⁴O chamado Estado de bem-estar social foi o modelo típico de organização estatal dos países capitalistas desenvolvidos, principalmente após o fim da Segunda Guerra Mundial. A função básica desse modelo era fornecer a todos os cidadãos, na forma de um direito, e não como “caridade”, padrões mínimos de renda, saúde, alimentação, educação e segurança, dentre outras áreas sociais. O Estado tornou-se, assim, o responsável por garantir a proteção desses padrões, atuando diretamente na sociedade e na economia.

ORÇAMENTO PÚBLICO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

reconhecimento da incapacidade do mercado como distribuidor de renda, buscando corrigir falhas decorrentes do sistema de preços e uma distribuição mais justa dos recursos disponíveis.

Ainda em Santos (2009) temos que a função **Estabilizadora** está relacionada às escolhas orçamentárias na busca pelo pleno emprego dos recursos econômicos, da estabilidade de preços, do equilíbrio da balança de pagamentos e da taxa de câmbio, com vistas ao crescimento econômico com bases sustentáveis.

Mais adiante, ao ser abordado o Orçamento Participativo, será retomado um pouco mais sobre a função Distributiva do Orçamento, onde se observará que o orçamento público pode ser utilizado como efetivo instrumento de justiça social ao qual dispõem os administradores públicos para a implementação de suas políticas de governo.

2. ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A matéria orçamentária sempre teve tratamento privilegiado nas constituições do Brasil desde o Império até os dias atuais. Conforme Gonçalves (2010), ao longo do tempo e de forma crescente foram sendo incorporados novos princípios orçamentários às várias Cartas Constitucionais reguladoras do Estado brasileiro, conforme será analisado a partir de agora.

Em 1824, foi outorgada a Constituição Imperial, que instituiu as primeiras normas sobre o orçamento público brasileiro, condicionando a aprovação da peça orçamentária a um regular processo legislativo, instituindo a competência para aprovação ao Poder Legislativo, sujeita a sanção do poder executivo para a aprovação do orçamento.

Já em 1934, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que reformulou a organização da chamada República Velha restaurou no plano constitucional a competência do Poder Executivo para elaboração da proposta orçamentária que passou à responsabilidade direta do Presidente da República.

A constituição de 1937 previa que a análise e votação do orçamento cabiam ao Poder Legislativo, que poderia inclusive, ser emendado. Entretanto, na prática, durante o Estado Novo a aprovação do orçamento pelo poder legislativo não chegou a ser exercido, uma vez que as casas legislativas não foram instaladas e os orçamentos do período compreendido entre 1938 e 1945 terminaram sendo elaborados e aprovados pelo Presidente da República. (Gonçalves, 2010)

Em 1946, com o fim do Estado Novo, foi promulgada uma nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil, que reafirmou no campo financeiro a competência do Poder Executivo quanto à elaboração da proposta orçamentária, devolvendo ao Poder Legislativo suas prerrogativas quanto à análise e aprovação do orçamento, inclusive emendas à proposta do governo.

ORÇAMENTO PÚBLICO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Durante o período Militar, em 1964, com a revolução de 31 de março, os militares assumem o governo e praticamente todos os direitos políticos ficaram restringidos, mesmo aqueles inseridos na Lei nº 4.320, publicada pouco antes (no dia 17 de março), tida como marco mais importante do orçamento público brasileiro. Tanto é assim que, já na Constituição de 1967, proibiu-se ao Legislativo qualquer espécie de emenda ao orçamento.

A restrição da competência do Congresso Nacional só foi extinta com a Constituição de 1988 que restabeleceu a participação dos representantes do povo, eleitos através do voto direto, e inseriu também o princípio da participação popular. (GOMES, 2004).

A Constituição de 1988 foi marco de uma reformulação no processo de elaboração do orçamento, cujos objetivos eram aumentar a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário e dar ênfase ao processo de planejamento. (SANTOS, 2004).

Conforme o até então exposto, percebe-se que durante sua trajetória, a elaboração do orçamento no Brasil já foi de responsabilidade do Poder legislativo, do Executivo, até chegar à forma do tipo “misto”, ou seja: o Executivo elabora o Projeto de Lei do orçamento e o encaminha para discussão e votação nas Casas Legislativas.

Essa nova perspectiva de orçamento expressa através da Constituição de 1988, trouxe inovações significativas na sistemática de elaboração e de apreciação dos instrumentos que compõem o modelo orçamentário brasileiro nos três níveis de governo. O principal arcabouço legal do processo de planejamento e de orçamento está escrito nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal de 1988, que delega ao executivo a responsabilidade de elaboração do orçamento e o centraliza em três instrumentos de planejamento que constituem documentos formais devidamente hierarquizados: Lei do Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. Esses instrumentos juntos contribuem para a elaboração de um orçamento mais técnico e mais ajustado à realidade de cada Município, Estado e do Governo Federal.

Vale destacar que a Constituição de 1988 com a implantação do PPA, LDO e LOA trouxe para o processo orçamentário brasileiro a forte influência do Planejamento, os quais, juntamente com a adoção da concepção do Orçamento-Programa, adotado no regime militar, ultrapassam a fronteira do orçamento como simples documento financeiro, aumentando a dimensão de Estado considerando os objetivos que se pretende alcançar durante um determinado período de tempo, pondo em destaque as metas, os objetivos e as intenções do Governo.

De acordo com Santos (2009), na análise conjunta dos três instrumentos previstos na constituição brasileira, observa-se que a concepção do processo de planejamento e orçamento confere ao PPA, à LDO e à LOA uma atuação integrada, que pode ser assim resumida: o PPA estabelece o planejamento de médio e longo prazo, por meio dos programas e ações de governo, enquanto a LOA fixa o

ORÇAMENTO PÚBLICO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

planejamento de curto prazo, ou seja, materializa as ações e programas previstos no PPA, por meio de projetos, atividades e operações especiais para um determinado exercício financeiro.

Assim, vimos que atualmente, o orçamento público é elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo. Com a constituição de 1988, que abriu as portas da democracia no Brasil, foram criados mecanismos de livre participação política possibilitando uma ampla discussão pública sobre orçamento, como é o caso do orçamento participativo que será comentado adiante.

3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Até agora foram abordados aspectos referentes ao orçamento público em geral, explanando-se um pouco sobre contexto histórico, aspectos conceituais e legais. A seguir será tratado especificamente do orçamento participativo, analisando a sua evolução, seu conceito e sua fundamentação legal.

A promulgação da constituição federal de 1988 trouxe a implantação do Estado Democrático Representativo no país, a partir de então, a população através do voto, passou a manifestar sua vontade em eleger seus representantes, prevalecendo a escolha da maioria sobre os demais. Apesar da vitória conquistada pelo povo brasileiro que passou a ter o direito de eleger seus governantes, essa relação entre representantes e representados conforme Cavalcante (2007), passa ao longo do tempo por um contínuo processo de ajuste, que toda nova democracia requer.

O descontentamento por parte da população quanto as instituições formais da democracia representativa, a corrupção, a ineficácia da administração pública e a exclusão social colaboraram para o movimento de abertura de novos mecanismos de diálogo entre a Sociedade e Estado.

Diante disso, a sociedade brasileira passa a buscar formas de organização democrática que tragam mais justiça social ao país. O orçamento participativo representa justamente uma dessas novas formas de organização democrática, trazendo o cidadão para dentro da administração pública, fazendo-o participar das decisões políticas orçamentárias do seu Município. De uma democracia representativa, volta-se para a idéia de uma democracia participativa. (FURTADO, 2003)

A percepção desta importância em relação ao orçamento foi concretizada em nível de município quando da elaboração do primeiro Orçamento Participativo no Brasil, que ocorreu na cidade de Porto Alegre – RS na administração do Prefeito Olívio Dutra (PT), em 1989. (GOMES, 2004)

Tido como a mais conhecida experiência no Brasil a metodologia de orçamento participativo de Porto Alegre serve até hoje de modelo para as demais experiências desenvolvidas no país e no mundo.

ORÇAMENTO PÚBLICO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

De acordo com Andrioli (2004), em 1988, no mesmo ano em que o Brasil aprovava sua primeira constituição posterior à ditadura militar, o PT obteve, em aliança com outros partidos de esquerda, sua primeira grande vitória eleitoral em Porto Alegre. A cidade já apresentava um cenário de líderes engajados na história de organização e resistência popular. Havia, portanto, condições ideais para a implementação do Orçamento Participativo: a) uma forte mobilização social e b) um governo recém eleito, que priorizava a ampliação da democracia participativa.

É a partir da experiência e modelo desenvolvido em Porto Alegre que iremos conhecer um pouco mais sobre a metodologia de participação popular aplicada para discussão do orçamento participativo.

De forma geral, segundo Gomes (2004), o Orçamento Participativo funciona da seguinte maneira: o Poder Executivo cria uma metodologia a ser aplicada junto a sociedade, definindo critérios, competências, capacitação, definição de metas e de recursos a serem aplicados para a solução das demandas prioritárias a serem apontadas pela população. Por sua vez, a população deverá eleger Conselheiros para representá-los diretamente com os gestores públicos em Plenárias ou Fóruns de discussão.

Aos conselheiros competem as seguintes funções: apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta de PPA, da LDO e da LOA; avaliar e divulgar a situação das demandas do Plano de Investimentos; apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte políticas tributárias e de arrecadação do poder público municipal; apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento do Governo e orçamento anual apresentado pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do OP; acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos. (CHAVES, 2000)

Conforme Santos (2004), esse processo de debates é dividido por dois critérios principais: o regional e o temático, onde a cidade é dividida em regiões administrativas, separação esta baseada em fatores sociais, econômicos, demográficos e geográficos. Deve-se procurar equacionar estes critérios, reunindo comunidades com dificuldades semelhantes e, de preferência, vizinhas.

As demandas são apontadas pelos Conselheiros em plenárias regionais, divididas pela administração municipal, a partir das discussões realizadas são elaborados planos de investimentos para cada região que advém de reuniões entre agentes públicos do município e os delegados ou conselheiros eleitos.

O Poder Executivo, já conhecendo as prioridades setoriais e temáticas estabelecidas pela população, bem como aquelas estabelecidas pelos órgãos municipais (demandas institucionais) e levando em consideração a sua previsão de receitas e a legislação existente, especialmente as pertinentes aos limites orçamentários, elabora a proposta orçamentária. (FURTADO, 2003)

ORÇAMENTO PÚBLICO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Cabe observar que o formato do Orçamento Participativo deve ser compatível a características de cada município, sua política, sociedade, cultura, tudo deve ser pesado, pois a inclusão popular na gestão pública é complexa e delicada. Assim, pelo o que já foi dito até agora e como bem enumera Gomes (2004), para implantação do orçamento participativo a administração municipal deverá:

- a. Descentralizar a discussões, dividindo o município em regiões;
- b. Elaborar critérios de solução para as demandas apresentadas;
- c. Elaborar critérios de participação popular;
- d. Definir instâncias de participação e suas competências específicas.

Ainda de acordo com Santos (2004), alguns cuidados devem ser observados na implantação do orçamento participativo, são eles:

1. Apoio do prefeito e do secretariado: Os dirigentes municipais devem estar fortemente comprometidos com sua proposta e dispostos a dar sua colaboração no decorrer do processo;
2. Método de trabalho bem definido: não basta simplesmente reunir os cidadãos e fornecer-lhes alguns valores e dados para que se possa obter resultados positivos com o orçamento participativo, é preciso criar um método de trabalho bem definido. Para evitar falhas na elaboração desse modelo de trabalho, pode ser necessária a contratação de consultores e/ou ONGS, pelo governo municipal, que em conjunto com a equipe da prefeitura poderão construí-lo com maior eficiência.
3. Montagem da Equipe: é necessário que seus integrantes, além de conhecer o funcionamento da prefeitura, consigam estabelecer boas relações com a população e dominem a metodologia de trabalho do orçamento participativo. Os integrantes deverão ter, além de conhecimento técnico, um comportamento pessoal que facilite o intercâmbio entre o governo e a população. É preciso transmitir credibilidade e/ou confiança para as pessoas, já que nem sempre todas as necessidades demandadas poderão ser atendidas.
4. Acesso às Informações: um cuidado fundamental é o acesso dos cidadãos envolvidos à informações que lhes permitam tomar decisões. Para que o povo possa opinar é preciso que se conheçam quais os planos do governo. A criação de instrumentos próprios de comunicação pode proporcionar esse acesso, como: boletins, reuniões periódicas, programas de rádio ou de televisão, carros de propaganda, etc.

A aplicação do orçamento participativo no Brasil tem permitido aos cidadãos participar do processo de elaboração da proposta orçamentária pública, discutindo, deliberando, aprovando ou reprovando as propostas de aplicação do dinheiro público.

O orçamento participativo vem se transformando, ao longo de sua utilização por grande número de municípios brasileiros, em importante instrumento de justiça

ORÇAMENTO PÚBLICO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

social e de promoção da cidadania, eis que é concebido a partir da negociação, do consenso e da participação populacional nas definições das regras do orçamento. (FURTADO, 2003)

Experiências de Orçamento Participativo tem surgido em diversas cidades no Brasil. Segundo pesquisa do Projeto Democracia Participativa da UFMG, que tomou como referência os anos de 2001 e 2004, 194 municípios brasileiros haviam iniciado experiências de Orçamento Participativo em cinco regiões do país. Em países da Europa, calcula-se que esse número passasse de 50 municípios, no ano de 2005. A maior parte destas cidades adapta as inovações institucionais que surgiram em Porto Alegre para a realidade local.

É possível ainda relacionar a importância do orçamento participativo para o alcance da Função distributiva do orçamento público, visto que este tem promovido o aperfeiçoamento na alocação dos serviços públicos. Ao ouvir os cidadãos sobre como o governo deve despender os recursos arrecadados, acredita-se que a alocação de gastos públicos tenha maior eficácia no enfrentamento das mazelas sociais. Seriam atacados os pontos de maior carência popular, já que o povo indicaria quais são eles. Reduzem-se os intermediários na gestão pública, acatam-se as demandas da população e diminuem os possíveis problemas que a representação de interesses pode trazer. (ADRIOLI, 2004).

Em pesquisas já realizadas sobre os efeitos distributivos do orçamento participativo, podemos citar a realizada por Marquetti (2003) em Porto Alegre, a qual demonstrou que os investimentos do orçamento participativo aplicados na cidade tendem a ser maiores nas regiões em que vivem famílias com menor renda maior número de mães com escolaridade baixa, maior número de domicílios em favelas e maior incidência de crianças e adolescentes, um conjunto de quatro variáveis reconhecidas como indicador do nível de pobreza.

Dessa forma, com a participação direta da sociedade o poder público tem proporcionado a melhoria na alocação dos recursos definindo em conjunto com a população as prioridades essenciais para os investimentos públicos em áreas da cidade mais necessitadas

É importante ressaltar que o efeito distributivo do orçamento dependerá do modelo metodológico a ser implantado pela gestão municipal que deve se balizar em critérios quanto a aplicação do volume de recursos que leve em consideração variáveis como carência de infraestrutura, nível de renda e número da população de cada região a ser contemplada.

CONCLUSÃO

Pode-se concluir a partir da presente discussão que participar do processo orçamentário é uma das melhores formas de exercer a cidadania, porque proporciona, de forma coletiva, discutir os problemas e definir conjuntamente que

ORÇAMENTO PÚBLICO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

propostas são mais importantes para o conjunto da sociedade. O surgimento do orçamento participativo criou um forte instrumento na busca da maior equidade e igualdade social, política e econômica. Participar das decisões do orçamento significa defender o patrimônio público, contribuir para reduzir as desigualdades sociais e aplicar de forma eficiente o recurso público.

A relevância desse instrumento de planejamento participativo consiste no oferecimento das condições básicas para a população debater as prioridades da sua cidade para aplicação do dinheiro público.

Nesse aspecto o orçamento participativo é capaz de promover o rompimento com a tradição de apenas os governantes tomarem suas decisões, deixando os interesses da população de lado.

A democratização do processo de planejamento público é claramente percebida no orçamento participativo onde os cidadãos comuns podem contribuir para elaboração da proposta orçamentária de sua cidade, através de representantes eleitos, cidadãos comuns, que de forma organizada, levam os anseios demandados pela comunidade aos respectivos gestores públicos, para que de forma conjunta possam elaborar um orçamento mais ajustado à realidade de prioridades da população.

Trata-se de ouvir de forma direta as comunidades para a definição das ações do Governo, para resolução dos problemas por elas considerados prioritários, tendo como um dos pontos mais positivos seu valor pedagógico, quando orienta, educa e exercita a cidadania de uma massa da sociedade.

Dessa forma, entende-se que o Orçamento Participativo é sim capaz de cumprir com o papel de instrumento de democratização da gestão pública e de indutor da eficácia na distribuição dos recursos investidos pela administração pública, ao passo em que permite ao gestor público criar um espaço de interlocução com a Comunidade onde qualquer cidadão interessado pode participar da discussões tendo espaço para ser ouvido pelo poder executivo, proporcionando a informação mais rápida e precisa das necessidades da população, podendo assim melhor direcionar os recursos do Município.

Entretanto, para se obter o êxito do processo de Orçamento Participativo é necessário um conjunto de fatores que perpassam pela organização social dos Conselheiros que participam e votam nas plenárias de discussão do orçamento, na capacitação das lideranças comunitárias, criação de uma metodologia adequada a realidade da cidade, o comprometimento político governamental e a capacidade de investimento da Prefeitura Municipal.

Notadamente, as críticas ao modelo não podem ser ignoradas, contudo, a correta e efetiva implantação do Orçamento Participativo deve ser vista como um instrumento de Governança a ser seguida e aprimorada pelos gestores públicos diante dos novos desafios impostos a administração pública para o alcance dos resultados que buscam uma melhor distribuição dos investimentos com eficiência, efetividade e eficácia dos serviços do Estado.

REFERÊNCIAS

- ANDRIOLI,. O Orçamento Participativo de Porto Alegre: um exemplo para a Alemanha? **Revista espaço acadêmico**, n. n° 43, p. 1519.6186, dezembro 2004.
- ANGÉLICO, João. Contabilidade pública. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1. ed. Brasília, DF.: Senado, 1988.
- CAVALCANTE, P. L. O orçamento participativo: estratégia rumo a gestão pública mais legítima e democrática. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, DF, v. 6, n. 2, Jul-Dez 2007.
- CHAVES, João Freitas de Castro. **Orçamento e participação popular no modelo porto-alegrense. Breves comentários**. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 46, 1 out. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/1278>>. Acesso em: 12 jul. 2011.
- FURTADO, R. O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA SOCIAL. **Universo Jurídico informa: a Prolink agora é Novaprolink**, 2003. Disponível em: <http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/1583/O_ORCAMENTO_PUBLICO_CO_MO_INSTRUMENTO_DE_JUSTICA_SOCIAL>. Acesso em: 12 jul. 2011.
- GOMES, R. J. D. S. Orçamento Público: A Experiência Do Orçamento Participativo No Município De Cabedelo 2001-2002. **Sebrae Biblioteca On Line**, 2004. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/297ECFA546ED80B103256FDD0045BEB9/\\$File/NT000A657A.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/297ECFA546ED80B103256FDD0045BEB9/$File/NT000A657A.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2011.
- GONÇALVES, A. C. D. C. O orçamento público brasileiro. Suas origens, princípios norteadores e forma de execução. **Revista Jus Navigandi - Doutrina e Peças**, Teresina, v. ano 15, p. n. 2523, 29 maio 2010.
- GONÇALVES, Antônio Carlos da Cunha. **O orçamento público brasileiro. Suas origens, princípios norteadores e forma de execução**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2523, 29 maio 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14940>>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- MARQUETTI, ADALMIR. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. IN: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo. Ed. Cortez, 2003.
- MARQUETTI, Aldamir. O orçamento participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre. Porto Alegre: **PUC – RS**, 2001, mimeo.
- QUINA , A. M. Netlegis.com.br. **Netlegis.com.br - Seu Portal Contábil & Jurídico**, 2006. Disponível em:

ORÇAMENTO PÚBLICO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

<<http://www.netlegis.com.br/index.jsp?arquivo=detalhesDestaques.jsp&cod=3191>>.
Acesso em: 10 jul. 2011.

SANTOS, R. F. D. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: uma análise dos fatores contributivos para a continuidade da experiência da cidade de Porto Alegre/RS. **Sebrae Biblioteca On Line**, 2004. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/0F729661562590D403256FDD00446313/\\$File/NT000A656A.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/0F729661562590D403256FDD00446313/$File/NT000A656A.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2011.

SANTOS, R. F. D. Orçamento público. **BDJur**, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27494>>. Acesso em: 16 jul. 2011.

SEGUNDO, Rinaldo. **Breves considerações sobre o Orçamento Público**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 135, 18 nov. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4505>>. Acesso em: 10 Jul. 2011.

ORÇAMENTO PÚBLICO: A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

ABSTRACT

The constitution of 1988 opened the doors of the democratic process in Brazil. It was from this period that took shape in the country need to provide a greater influence than ordinary citizens on the decisions of the State, in a sense of significant widespread popular participation in governance has been through the Participatory Budget. In this perspective, this article proposes to conduct a study covering the origins of the public budget, the various phases of the budget in Brazil, the legal framework to reach the participatory budget approaching it as a tool for democratization of the planning process and government contribution improving the allocation of public investments.

Keywords: public budget, budget participatory democracy.

Recebido em 10 de fevereiro de 2012; aprovado em 10 de junho de 2012.