



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA,
CONTABILIDADE – FEAAC
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO**

ISAC SALOMÃO MAGALHÃES PINTO HOLANDA

**ORÇAMENTO PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: UMA ANÁLISE
DAS VANTAGENS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Fortaleza
2015

ISAC SALOMÃO MAGALHÃES PINTO HOLANDA

**ORÇAMENTO PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: UMA ANÁLISE
DAS VANTAGENS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial necessário à obtenção do grau de bacharel em Administração.

Orientador: Prof. M Sc. Alfredo José Pessoa de Oliveira.

Fortaleza
2015

Dedico àqueles que acreditam e praticam a administração pública como instrumento de promoção da justiça social, sem perder a eficiência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, ao meu Senhor Deus, aquele que me deu capacidade, saúde, coragem e resiliência para iniciar, parar, retornar e, finalmente, concluir este que é um dos melhores e mais conceituados cursos de Administração e Finanças do Brasil.

Agradeço aos meus pais, Sandra e Neuberto, que acreditando em mim, nunca mediram esforços para me proporcionar a melhor educação possível. Pai e Mãe, com vocês vivenciei e adquiri os valores da moral, da honestidade, do trabalho, da bondade, da simplicidade e da humildade. “É na educação dos filhos que se revelam as virtudes dos pais” (Coelho Neto). Muito Obrigado!

Agradeço aos meus irmãos Kalynka, Jonathas e Ana Karla, que sempre me apoiaram e me incentivaram a correr atrás dos meus objetivos. Cada um, ao seu modo, contribuiu para que eu pudesse ser pessoa que sou hoje. Guardo isso em meu coração. Muito Obrigado!

Agradeço aos amigos que trilharam comigo os caminhos do curso de Administração, em especial Raul Pinto e Filipe Rios, com quem dia a dia compartilhei a experiência, as conquistas e as dificuldades de todas as etapas desta graduação. Muito obrigado pela amizade sincera!

Agradeço à minha companheira, namorada e amiga, Juliana, bem como à minha querida sogra e amiga, Luana, que me deram fundamental e rotineiro apoio para que eu pudesse retornar e concluir esta graduação. Muito obrigado pelo amor e companheirismo diário!

Por fim, não poderia deixar de agradecer àqueles que, mesmo sem saber, foram os responsáveis por minha pronta opção pelo curso de Administração, que se deu devido ao fato de eu ter crescido vendo-os como paradigma de exitosa atuação profissional nesta honrosa profissão: minha irmã Sandra Kalynka e meu cunhado Luiz Júnior. Muito Obrigado pelo exemplo que são!

“As pessoas felizes lembram o passado com gratidão, alegram-se com o presente e encaram o futuro sem medo.” (Epícuru)

“A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real”.

Rui Barbosa, Oração aos Moços.

RESUMO

O orçamento público é um instrumento primordial de gestão das finanças públicas. A democracia participativa é uma latente e irreversível tendência da administração pública contemporânea. Realizando a fusão destes dois pressupostos, tem-se o Orçamento Participativo, o qual é um orçamento público construído com base e fundamento na participação popular. O presente trabalho objetiva realizar um estudo detalhado que delimite quais são as vantagens a serem aferidas e conquistadas pela Administração Pública de um município com implementação deste instrumento de gestão. Partindo de uma análise do orçamento público sob uma ótica gerencial, somando-se a uma análise da democracia participativa e de suas repercussões na administração pública, consegue-se entender o que é um orçamento participativo e qual é a sua essência. De posse desse conhecimento, adentra-se na análise das publicações de diversos autores, bem como das experiências das cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte e Fortaleza, sobre as consequências da implementação de um Orçamento Participativo (OP) em um município. Assim, pode-se concluir quais são as vantagens do OP para administração pública.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Vantagens. Administração Pública. Município.

ABSTRACT

The public budget is a key instrument of public finance management. Participatory democracy is a latent and irreversible trend of contemporary public administration. Performing the fusion of these two assumptions, the Participatory Budget, which is a public budget having in its foundation the popular participation. This paper aims to conduct a detailed study that delimit what are the advantages to be measured and achieved by the public authorities from the city with implementation of this management tool. Based on an analysis of the public budget under a management perspective, adding to an analysis of participatory democracy and its impact on public administration, it's possible to understand what is a participatory budget and what is its essence. With this knowledge, it enters on an analysis of the publications of various authors, as well as the experiences of the cities of Porto Alegre, Belo Horizonte and Fortaleza, about the consequences of implementing a Participatory Budget (PB) in the city. Thus, it concludes what are the advantages of PB for public administration.

Keywords: Participatory Budget. Advantages. Public Administration. City.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 ORÇAMENTO PÚBLICO E GESTÃO	13
1.1. Conceito, Histórico e Princípios do Orçamento Público	13
1.1.1. <i>Princípio da Unidade</i>	17
1.1.2. <i>Princípio da Universalidade</i>	17
1.1.3. <i>Princípio do Orçamento Bruto</i>	18
1.1.4. <i>Princípio da Anualidade ou Periodicidade</i>	18
1.1.5. <i>Princípio da Não-Afetação das Receitas</i>	19
1.1.6. <i>Princípio da Discriminação ou Especialização</i>	20
1.1.7. <i>Princípio da Exclusividade</i>	21
1.1.8. <i>Princípio do Equilíbrio</i>	22
1.2. O Sistema de Planejamento Orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual)	23
1.2.1. <i>Plano Plurianual (P.P.A.)</i>	24
1.2.2. <i>Lei de Diretrizes Orçamentárias (L.D.O.)</i>	26
1.2.3. <i>Lei Orçamentária Anual (L.O.A.)</i>	27
1.3. Ciclo Orçamentário (Elaboração, Aprovação, Execução e Controle)	28
1.3.1. <i>Elaboração</i>	29

1.3.2. <i>Aprovação</i>	30
1.3.3. <i>Execução</i>	31
1.3.4. <i>Controle</i>	32
1.4. Orçamento Público como Ferramenta de Gestão	33
2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	37
2.1. Histórico e Conceito de Democracia	37
2.2. Democracia Indireta (Representativa), Democracia Direta e Democracia Semidireta (Participativa)	41
2.3. Participação Popular na Administração Pública	45
2.4. Democracia Participativa como Tendência da Administração Pública Contemporânea	50
3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	55
3.1. Conceito e princípios	55
3.2. Histórico e Experiências Exitosas de Porto Alegre, Belo Horizonte e Fortaleza	59
3.3. Vantagens do Orçamento Participativo para a Administração Pública	67
CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS	80

INTRODUÇÃO

O orçamento participativo é uma prática adotada no âmbito do processo orçamentário de um município que indica que a edição do orçamento público deve ocorrer com a participação dos próprios cidadãos/municípios. Referido instrumento de gestão pública possibilita que a população possa decidir onde serão feitos os investimentos e gastos, bem como quais as prioridades, as obras e as ações que serão executadas e desenvolvidas pelo gestor público.

No Brasil, após a redemocratização e após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Orçamento Participativo começou a ser implementado em algumas cidades administradas pelo Partido dos Trabalhadores, como Porto Alegre e Belo Horizonte.

Com o passar dos anos, após variadas experiências exitosas de implementação, o Orçamento Participativo foi difundido por diversos municípios pelo Brasil e se espalhou por administrações de outros variados partidos, não mais apenas nas do Partido dos Trabalhadores.

“Hoje o Orçamento Participativo não é exclusividade de administrações do PT, cerca de 70 municípios adotam este mecanismo, pela qual a população elege suas obras prioritárias que devem ser incluídas na proposta orçamentária”. (SILVA, 2004, p. 33).

O presente trabalho tem o objetivo de realizar estudos teóricos detalhados e aprofundados, no sentido de delimitar quais são as vantagens a serem aferidas e conquistadas pela Administração Pública de um município com a implementação do instrumento de gestão chamado Orçamento Participativo.

A pesquisa que resultou no presente trabalho foi eminentemente bibliográfica, de natureza qualitativa, uma vez que a análise dos dados coletados propõe entender e abordar o Orçamento Participativo como um todo, descrevendo-o e estabelecendo relações entre as variáveis que o compõem, a partir da análise de publicações sobre

o Orçamento Participativo em geral e sobre as experiências exitosas de implantação nas capitais Porto Alegre, Belo Horizonte e Fortaleza.

Efetivou-se, primeiramente, uma fase exploratória, buscando a definição, a classificação e a caracterização inicial do problema objeto. Em seguida, efetivou-se uma fase descritiva, em que se buscou expor como os conceitos e princípios lançados se interligavam de modo a interferir no objeto do trabalho.

No primeiro capítulo foi feita uma abordagem sobre conceitos, histórico e princípios do orçamento público. Em seguida, adentrou-se no estudo do Sistema de Planejamento Orçamentário, que é composto pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual; bem como no estudo do Ciclo Orçamentário, o qual é composto por quatro fases: Elaboração, Aprovação, Execução e Controle. Ao final do capítulo, demonstrou-se as equivalências e interações entre as fases do Ciclo Orçamentário e as funções básicas da Administração, momento no qual chegou-se à conclusão de que o Orçamento Público é ferramenta elementar da gestão pública.

No segundo capítulo, adentrou-se na temática da Democracia, momento no qual foi feita uma abordagem introdutória, com o seu histórico, com o seu conceito clássico, e, inclusive, apresentando a conceituação e a respectiva diferenciação entre Democracia Indireta (Representativa), Democracia Direta e Democracia Semidireta (Participativa). Foram abordados também os mecanismos de operacionalização da participação popular existentes na Administração Pública Brasileira. Ao final do capítulo, considerando a contribuição de diversos autores, chegou-se à conclusão de que a Democracia Participativa é uma tendência irreversível da Administração Pública Contemporânea.

Por fim, no terceiro capítulo adentrou-se na temática do Orçamento Participativo. Em um primeiro momento, foram apresentados os conceitos de diversos autores, sob diferentes óticas, concluindo por um conceito-chave de Orçamento Participativo. Em um segundo momento foi feita uma abordagem sobre o histórico e sobre as experiências exitosas ocorridas nos municípios de Porto Alegre, Belo Horizonte e Fortaleza. Ao final do capítulo, realizou-se uma análise detalhada das consequências da implementação de um orçamento participativo em um

município, momento no qual chegou-se à conclusão sobre quais são as vantagens do OP para Administração Pública.

1 ORÇAMENTO PÚBLICO E GESTÃO

No presente capítulo será feita, em primeiro momento, uma abordagem sobre conceitos, histórico e princípios do orçamento público. Em um segundo momento, adentraremos no estudo do Sistema de Planejamento Orçamentário, que é composto pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual. Em um terceiro momento, abordaremos o Ciclo Orçamentário, o qual é composto por quatro fases: Elaboração, Aprovação, Execução e Controle. Por fim, demonstrando as equivalências e interações entre as fases do Ciclo Orçamentário e as funções básicas da Administração, chegaremos à conclusão de que o Orçamento Público é ferramenta elementar da gestão pública.

1.1. Conceito, Histórico e Princípios do Orçamento Público

Para o início da abordagem teórica do presente trabalho, faz-se necessária uma introdução sobre conceitos, histórico e princípios do orçamento público.

A obra do Professor João Fortes (2006, p. 73) leciona que:

O orçamento é uma prévia autorização do Legislativo para que se realizem receitas e despesas de um ente público, obedecendo a um determinado período de tempo. Por meio do orçamento podemos verificar a real situação econômica do Estado, evidenciando os seus gastos com saúde, educação, saneamento, obras públicas, pessoal, etc.

Nesse mesmo diapasão, mas de forma sintética, Nilton de Aquino Andrade (2006, p. 58), ao falar de orçamento público em sua obra sobre a gestão pública municipal, assim conclui:

Em seu conceito puro, orçamento é a função primordial da gestão pública de estimar as receitas e fixar as despesas. Momento em que se define

legalmente, pelas dotações orçamentárias, a formalização de utilização dos recursos disponíveis nas instituições públicas.

Ora, veja-se que o conceito doutrinário básico de orçamento público parte do entendimento sobre a estimativa e a realização das receitas e sobre a fixação e a realização das despesas. É um mecanismo que faz o elo entre o quanto a administração pública consegue arrecadar com o quanto que ela tem que gastar/investir. Em outras palavras, é o elo entre o planejamento prévio e as funções executivas da administração pública.

Seguindo essa esteira de entendimento, em conclusão ao conceito teórico de orçamento público, imperioso se faz somar o entendimento do consagrado autor James Giacomoni (2010, PREFÁCIO), que no prefácio à primeira edição de sua obra, “Orçamento Público”, assim expressou:

O orçamento é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos. Foi concebido inicialmente como um mecanismo eficaz de controle político dos órgãos de representação sobre os Executivos, e sofreu, ao longo do tempo, mudanças no plano conceitual e técnico para acompanhar a própria evolução das funções do Estado.

Realizando uma análise histórica, nota-se que, em decorrência da evolução das funções do Estado e, conseqüentemente, da evolução do orçamento público, o conceito deste tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo. Conforme o supracitado autor, Giacomoni (2010, p. 54), o conceito de orçamento público pode ser dividido em duas fases, conforme sua evolução, quais sejam: Orçamento tradicional e Orçamento moderno.

O Orçamento tradicional surgiu na Inglaterra, por volta de 1822. O liberalismo econômico e suas ideias de Estado mínimo estavam em pleno desenvolvimento. Diante de tal panorama, o orçamento público não tinha a finalidade de intervir no sistema econômico, sendo assim propulsor do desenvolvimento. Apenas tinha como função principal manter o controle político sobre os atos executivos.

Esse é o entendimento de James Giacomoni (2010, p. 55). Veja-se:

Mesmo não sendo possível ignorar que o orçamento, desde o início, representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos. O orçamento e os demais elementos financeiros estavam a serviço da concepção do Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos.

Segundo o autor João Fortes (2006, p. 73):

O orçamento tradicional era o instrumento utilizado pelo Estado para demonstrar as previsões de receitas e autorizações de despesas, classificando estas últimas, por objeto de gasto, sem se preocupar com as necessidades reais da administração pública e da população. Um de seus objetivos principais era o de possibilitar aos órgãos do Legislativo um controle político sobre os gastos públicos (...)

Em assim sendo, o orçamento tradicional basicamente era voltado para questões tributárias e para o equilíbrio financeiro, deixando de lado os aspectos econômicos e sociais. As despesas públicas eram, portanto, tidas como um mero meio necessário para se alcançar os fins pretendidos. Tal tipo de orçamento tinha duas classificações para instrumentalizar e possibilitar o controle das despesas, quais sejam: por unidade administrativa (órgãos responsáveis) e por objeto ou item de despesa (material, pessoal, etc.).

Por outro lado, o orçamento moderno, que, segundo Giacomoni (2010, p. 57), “nasceu quase junto com o século XX”, se desenvolveu em meio às ideias de Estado interventor, panorama no qual o orçamento público passou a ser tratado com um instrumento de influência direta na economia e nas questões sociais da população.

De acordo com o entendimento do supracitado autor (2010, p. 56): “Ainda antes do final do século XIX, o Estado começou rapidamente a abandonar a neutralidade que o caracterizou nas fases do laissez-faire, passando a intervir como corretor de distorções do sistema econômico e como propulsor de programas de desenvolvimento”.

Ao contrário do orçamento tradicional, cuja função principal era o mero controle político dos gastos públicos, o orçamento moderno exige, em sua essência, que o orçamento público deve ter a função de instrumento de administração, de forma a auxiliar o gestor público nas várias etapas do processo administrativo.

Nesse ponto, faz-se necessário colacionar a contribuição conclusiva de João Fortes (2006, p. 74):

Com a evolução da corrente defensora da reforma orçamentária moderna, o orçamento passa a ser tratado como uma peça que tem influência direta na economia. Este instrumento de planejamento procura aplicar os recursos públicos objetivando uma maior produção com o menor custo possível e procura, ainda, desenvolver seu papel de regulador da economia, uma vez que o governo tem a função de atender às necessidades econômicas e sociais da população, aumentar a renda nacional e distribuir essa renda para assegurar um nível de vida digno à população.

Em suma, para deixar cristalino o entendimento sobre as diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento moderno, reitere-se que o aquele, reflexo das ideias liberais de estado mínimo, apenas se voltava para a questão estritamente contábil do equilíbrio financeiro e do controle dos gastos, não havendo nenhuma preocupação com as reais necessidades da administração ou da população, bem como também não eram considerados objetivos econômicos e sociais. Por outro lado, o orçamento moderno, reflexo do estado interventor, apresenta-se com um instrumento de planejamento da ação do governo, através da identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, além do estabelecimento de metas econômicas e sociais a serem realizadas.

Este modelo de orçamento é o vigente na atualidade. Em continuidade à presente abordagem teórica, para um definitivo e completo entendimento propedêutico sobre o orçamento público faz-se ainda necessária uma exposição sobre os princípios orçamentários.

O orçamento público surgiu para servir de instrumento de controle parlamentar sobre as atividades financeiras governamentais. Todavia, para que tal controle seja realmente eficaz, é necessária a vinculação do orçamento a certas

regras anteriormente definidas que orientem a sua elaboração e execução. Foi nesse contexto que foram criados os Princípios Orçamentários.

Abaixo serão analisados os princípios orçamentários de maior representatividade, especialmente os integrados na legislação pátria.

1.1.1. Princípio da Unidade

“Na expressão mais simples desse princípio, o orçamento deve ser uno, isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento”. (GIACOMONI, 2010, p. 64).

O princípio da unidade afirma que todas as receitas e despesas da administração pública devem estar reunidas em uma única lei orçamentária. Tal princípio está expresso no art. 2º da Lei 4.320/64. Veja-se:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

Para João Fortes (2006, p. 88), o supracitado princípio “Defende a ideia de que o orçamento deve ser uno, isto é, deve existir um único orçamento para o exercício financeiro. A finalidade é evitar os orçamentos paralelos”.

1.1.2. Princípio da Universalidade

Segundo o princípio da universalidade, o orçamento público, que é uno, deve conter todas receitas e todas as despesas do Estado. Os orçamentos de cada ente federado, União, Estados/Distrito Federal e Municípios, devem conter todas as

receitas e despesas referentes aos seus poderes, seus fundos e órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Segundo Sant`Anna e Silva (apud GIACOMONI, 2010, p. 67), o princípio da universalidade possibilita ao Legislativo:

- conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
- impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar;
- conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

Este princípio encontra sua fundamentação legal nos artigos 2º, 3º e 4º da Lei 4.320/64 e no artigo 165, § 5º da Constituição Federal.

1.1.3. Princípio do Orçamento Bruto

“Esse princípio defende que todas as receitas e despesas devem constar no orçamento pelos valores brutos, sem qualquer dedução.” (FORTES, 2006, p. 91).

O princípio do orçamento bruto está expresso claramente no artigo 6º da Lei 4.320/64: “Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”.

Segundo Sant`Anna e Silva (apud GIACOMONI, 2010, p. 72), o princípio pretende “impedir a inclusão, no orçamento, de importâncias líquidas, isto é, a inclusão apenas do saldo positivo ou negativo resultante do confronto entre as receitas e as despesas de determinado serviço público”.

1.1.4. Princípio da Anualidade ou Periodicidade

“O orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano.” (GIACOMONI, 2010, p. 73).

Segundo leciona João Fortes (2006, p. 88): “De acordo com esse princípio, que é, também, chamado de periodicidade, as previsões da receita e despesa devem referir-se, sempre, a um período limitado de tempo, que se denomina exercício financeiro”.

No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, de 1º de janeiro a 31 de dezembro. É o que expressa o artigo 34 da Lei 4.320/64: “Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil”; bem como o artigo 165 da Constituição Federal, quando em seu inciso III expressa “Orçamentos Anuais” e em seu §5º expressa “A lei orçamentária anual”.

1.1.5. Princípio da Não-Afetação das Receitas

Segundo o princípio da não-afetação das receitas, nenhuma receita poderá ser vinculada/comprometida para atender a determinada e certa despesa.

Para João Fortes (2006, p. 90): “Esse princípio defende que nenhuma receita poderá ficar reservada, comprometida ou vinculada com determinada despesa”.
Todavia, segundo o mesmo autor:

A aplicabilidade desse princípio sempre teve uma dificuldade na Administração Pública Brasileira, pois determinadas receitas já vinculam suas aplicações a determinadas despesas por determinação legal ou constitucional.

Sobre citada problemática de aplicação prática do princípio, assim também colabora James Giacomoni (2010, p.75): “A observância do princípio sempre foi problemática. Alguns tipos de receitas públicas são naturalmente vinculados à execução de determinadas despesas”.

O artigo 167, IV da Constituição Federal traz o respaldo legal de tal princípio, juntamente com as ressalvas/exceções constitucionalmente aceitas: Veja-se:

Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Diante do exposto, como exemplos de exceções ao princípio da não-afetação das receitas, pode-se citar a vinculação de aplicação de porcentagem da receita resultante dos impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (Artigo 212 da Constituição Federal), bem como também a vinculação de repasse ao Município de porcentagem da receita da arrecadação de alguns impostos da União (Artigo 158 da Constituição Federal).

1.1.6. Princípio da Discriminação ou Especialização

Para James Giacomoni (2010, p. 78): “De acordo com esse princípio, as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem dos recursos e sua aplicação”.

Em outras palavras, segundo este princípio, as receitas e despesas públicas devem estar expressas no orçamento de forma devidamente discriminada, para que se possa saber detalhadamente a origem dos recursos e a sua aplicação.

O princípio da Discriminação/Especialização está claramente expresso no artigo 5º da Lei 4.320/64. Veja-se:

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Como exemplos de exceções ao supracitado princípio, pode-se citar que poderão ser consignados de forma global na lei orçamentária os programas especiais de trabalho (Art. 20 da Lei 4.320/64) e a reserva de contingência (Art. 5º, III da LRF).

1.1.7. Princípio da Exclusividade

O princípio da exclusividade “preceitua que o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária e não cuidar de assuntos estranhos”. (FORTES, 2006, p. 89).

Para James Giacomomi (2010, p; 79):

Esse princípio surgiu com o objetivo de impedir que a Lei de Orçamento, em função da natural celeridade de sua tramitação no legislativo, fosse utilizada como meio de aprovação de matérias outras que nada tinham que ver com questões financeiras.

Tal princípio encontra fundamento legal no texto expresso do artigo 165, § 8º, da Constituição Federal. Veja-se:

§ 8º - 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, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

De forma mais conclusiva, tal princípio propõe que a lei orçamentária deve versar exclusivamente sobre matéria financeira e/ou orçamentária, devendo ser excluído qualquer dispositivo que nela esteja contido e que trate de matéria estranha à estimativa de receita e à fixação de despesa.

1.1.8. Princípio do Equilíbrio

Segundo a doutrina de João Fortes (2006, p. 89), o princípio do equilíbrio:

Prevê a igualdade entre a previsão da receita e a fixação da despesa em cada exercício financeiro. Esse princípio defende que a proposta orçamentária deve ser encaminhada ao Legislativo, equilibrada (Previsão=Fixação), mesmo que essa igualdade considere as operações de crédito.

Em outras palavras, de acordo com tal princípio, o montante das despesas em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período. Este citado equilíbrio pode, inclusive, ser alcançado por meio das chamadas operações de crédito, que são autorizações legislativas para o endividamento do ente da federação com o objetivo de manter a igualdade entre receitas e despesas na elaboração do orçamento.

Em relação às operações de crédito, o artigo 167, III da Constituição Federal veda que estas excedam o montante das despesas de capital (aquisição de equipamentos, realização de obras, investimentos, etc.).

“A regra quer que cada unidade governamental tenha seu endividamento vinculado apenas à realização de investimentos e não à manutenção da máquina administrativa e demais serviços”. (GIACOMONI, 2010, p. 82)

Diante de todo o exposto, resta devidamente realizada a abordagem teórica sobre o conceito de orçamento público, a sua evolução histórica e os seus peculiares e mais representativos princípios.

1.2. O Sistema de Planejamento Orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual)

O sistema de planejamento orçamentário no Brasil é composto pelas leis orçamentárias que são constitucionalmente previstas, as quais têm objetivo de garantir a realização de ações articuladas de planejamento e de organização financeira da administração pública.

De acordo com o que leciona o renomado autor James Giacomoni (2010, p. 219):

A Constituição Federal de 1988 trouxe diretrizes inovadoras de grande significado para a gestão pública. Em primeiro lugar, cabe destacar a criação dos novos instrumentos: o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. Com os novos instrumentos, valoriza-se o planejamento, as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e estes mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais.

De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, são três as espécies de leis orçamentárias no Brasil, ambas de iniciativa legislativa do Poder Executivo: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Apesar de constituírem etapas distintas, cada uma das supracitadas leis possui vínculos recíprocos, estabelecendo ligações entre si e possibilitando a ocorrência de uma ação planejada para o manejo com os recursos públicos.

Em relação ao planejamento na gestão dos recursos públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 1º, §1º, considera que este é pressuposto de uma gestão fiscal responsável. Veja-se:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Tal planejamento é fundamental para que possam ser eleitas as prioridades na alocação dos recursos públicos, para sanar as carências da população através de ações bem definidas e integradas e, obviamente, que estejam de acordo com a capacidade financeira da Administração Pública.

Diante do exposto, segue abaixo abordagem conceitual sobre as três supracitadas leis que compõem o sistema de planejamento orçamentário, baluarte da responsabilidade fiscal.

1.2.1. Plano Plurianual (P.P.A.)

O plano plurianual é um instrumento orçamentário, por intermédio do qual, a administração pública irá orientar o planejamento e gestão dos recursos públicos para os próximos quatro anos.

A Constituição Federal, em seu artigo 165, §1º, determina que:

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 delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Retira-se do texto constitucional supracitado a necessidade de se explicar o que são despesas de capital e o que são programas de duração continuada. Nesse diapasão, segundo a doutrina de James Giacomoni (2010, p. 220): “Despesas de Capital é uma categoria de classificação de despesas incorporada aos orçamentos

públicos. Compreende as subcategorias: Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital”.

Em relação aos programas de duração continuada, o citado autor assim leciona:

Em rigor, com exceção dos investimentos, que têm prazos de início e conclusão, as demais ações governamentais inserem-se em programas de duração continuada. Por exemplo: operação, manutenção e conservação de serviço. (GIACOMONI, 2010, p. 221).

Feitos os devidos esclarecimentos conceituais, conclui-se que, por intermédio do Plano Plurianual, a administração pública traça objetivos e metas para o período de quatro anos, direcionando sua ação para os mais variados setores da atividade econômica, buscando o desenvolvimento, por meio de investimentos e aquisições de bens de capital, e a manutenção do correto funcionamento dos serviços públicos.

É importante arguir que P.P.A. não corresponde exatamente ao mandato eletivo, pois abrangerá os três últimos anos de mandato, mais um ano do mandato subsequente. Conforme expressa a obra de Araújo e Arruda (2006, p. 76):

O projeto do plano plurianual elaborado pelo Poder Executivo no primeiro ano de governo, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (15 de dezembro).

Por fim, frise-se que tal divisão de prazos entre mandatos, significa logicamente que um mandato subsequente sempre deve concluir as ações planejadas pelo mandato anterior. Essa é uma das formas mais efetivas de se garantir a continuidade das ações e dos serviços públicos quando da mudança de governos na administração pública.

1.2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (L.D.O.)

A lei de diretrizes orçamentárias, cuja vigência é anual, tem fundamento jurídico no artigo 165, §2º da Constituição Federal, dispositivo este que assim versa:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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.

Ademais, no âmbito da legislação infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 4º, traz outros elementos que devem estar contidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Veja-se:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- (..)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

Os dois artigos supracitados são autoexplicativos em relação ao conceito e ao conteúdo da L.D.O. Em suma, a lei de diretrizes orçamentária é uma lei de periodicidade anual, que orienta as diretrizes da elaboração da lei orçamentária anual (L.O.A.). A L.D.O. sinaliza o que o governo pretende realizar prioritariamente no exercício financeiro subsequente.

James Giacomomi (2010, p. 223) leciona que:

Uma Lei de diretrizes, aprovada previamente, composta de definições sobre prioridades e metas, investimentos, metas fiscais, mudanças na legislação sobre tributos e políticas de fomento a cargo de bancos oficiais, possibilitará a compreensão partilhada entre Executivo e Legislativo sobre os vários aspectos da economia e da administração do setor público, facilitando sobremaneira a elaboração da proposta orçamentária anual e sua discussão e aprovação no âmbito do legislativo.

Por fim, resta conceituada a Lei de Diretrizes Orçamentária, instrumento de planejamento operacional anual, de iniciativa do Poder Executivo, a qual funciona como uma apresentação da forma como o gestor público pretende gastar os recursos públicos, pois expõe suas metas, prioridade e atividades (projeções de gastos com saúde, educação, transporte, serviços públicos, etc.). É um plano que traduz as diretrizes e os objetivos do P.P.A. em metas e prioridades para o ano subsequente, de forma a orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

1.2.3. Lei Orçamentária Anual (L.O.A.)

A lei orçamentária anual, que é o orçamento público propriamente dito, é o instrumento legal que estima todas as receitas e fixa todas as despesas que a administração pública terá em um ano.

A L.O.A. encontra embasamento legal no artigo 165, §5º, da Constituição Federal, dispositivo este que assim versa:

§5º. A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o 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;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Como visto, a lei orçamentária anual, por disposição constitucional, deve ser constituída por três partes, três distintos orçamentos: orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas e orçamento da seguridade social.

O orçamento fiscal, que contém os gastos dos órgãos e entidades dos três poderes (no caso da União, Distrito Federal e Estados) e dois poderes (no caso dos Municípios). O orçamento da seguridade social, que inclui os gastos nas áreas de saúde, previdência e assistência social. E o orçamento de investimento em empresas.

Segundo leciona João Fortes (2006, p. 105):

A Lei Orçamentária Anual deve guardar, na sua elaboração e aprovação, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, para isso, contará com um demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em outras palavras, a lei orçamentária anual realiza aquilo que fora planejado no plano plurianual, obedecendo as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, transformando estas em efetivas dotações orçamentárias.

Por fim, é importante frisar que, de acordo com o artigo 165, § 8º da Carta Magna, a L.O.A. pode tratar de proibição ou autorização para abertura de créditos suplementares (que inclui o saldo dos excessos de arrecadação e superávits orçamentários do exercício anterior) e operações de crédito, não sendo isto matéria estranha a ela, o que constitui uma exceção ao princípio da exclusividade.

1.3. Ciclo Orçamentário (Elaboração, Aprovação, Execução e Controle)

O ciclo orçamentário é o conjunto de todas as ações que se repetem periodicamente no sentido de dar existência prática e funcionalidade ao orçamento público.

Segundo, Marilene Rêgo (2009, p. 42):

As fases do ciclo orçamentário são repetidas em períodos pré-fixados, nos quais os orçamentos são, sucessivamente, elaborados, estudados e votados, executados e, finalmente, têm seus resultados avaliados. Deve, portanto, espelhar todo o processo de planejamento e quantificação das metas de governo, consubstanciadas nos seus planos.

Em assim sendo o ciclo orçamentário compreende basicamente quatro fases, quais sejam: *Elaboração, Aprovação, Execução e Controle*.

1.3.1. Elaboração

A *Elaboração* é a fase que compreende as atividades de edição da proposta orçamentária, o conjunto de documentos encaminhados pelo Poder Executivo para o Poder Legislativo e que expressam os objetivos concretos da administração pública para determinado período.

Segundo a obra de Valmor Slomski (2003, p 308), a elaboração é:

Fase de competência do Poder Executivo, em que, com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias, são fixados os objetivos para o período, levando-se em conta as despesas correntes já existentes e aquelas a serem criadas. São feitos, também, estudos para fazer frente às despesas de capital, com base no plano plurianual. Deve, nessa fase, ser formalizada a lei, de acordo com os anexos constantes da Lei nº 4.320/64.

É importante frisar que é justamente nessa fase, que em algumas cidades brasileiras ocorre o chamado Orçamento Participativo, tema que será abordado nos capítulos seguintes e que representa um dos pontos principais do presente trabalho monográfico.

1.3.2. Aprovação

Na fase de aprovação, a proposta orçamentária é analisada pelo Poder Legislativo, podendo este apresentar emendas à proposta, incorporando as aspirações dos legítimos representantes do povo.

Nesse contexto, conforme leciona o Professor Aristeu Santos (2001, p. 13):

A Constituição impõe uma série de restrições ao poder de emendar, o que de certa forma reduz o poder do legislador de modificar os orçamentos públicos. Não são permitidas emendas que contrariem o PPA e a LDO, emendas sem a necessária cobertura de receita para a sua realização, emendas que aumentem o gasto com pessoal, alterações nos encargos sociais e no serviço da dívida e nas transferências constitucionais.

No âmbito Federal, nos termos do § 2º, do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Presidente da República deverá encaminhar o Projeto do Plano Plurianual ao Poder Legislativo em até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro de seu mandato (31 de agosto), devendo este ser devolvido, aprovado pelo Congresso, para sanção, até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro – art. 57, C.F.).

Deverá encaminhar anualmente o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias em até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril), devendo este ser devolvido, aprovado pelo Congresso, para sanção, até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho – art. 57, C.F.).

E deverá, também, encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual em até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto), devendo este ser devolvido, aprovado pelo Congresso, para sanção, até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro – art. 57, C.F.).

É importante frisar que os Estados, em suas Constituições Estaduais, e o Distrito Federal e os Municípios, em suas Leis Orgânicas, podem estabelecer prazos diferenciados para o envio das propostas de leis orçamentárias pelo Chefe do Poder

Executivo ao Poder Legislativo, bem como para a devolução destas, aprovadas, para sanção.

Em suma, “esta fase é de competência do Poder Legislativo, e o seu significado está configurado na necessidade de que o povo, através de seus representantes, intervenha na decisão de suas próprias aspirações” (KOHAMA, 2009, p. 45).

1.3.3. Execução

A execução é a fase na qual aquilo que está previsto na Lei Orçamentária aprovada será realizado. Essa fase é concretizada dentro do exercício financeiro, que, no Brasil, coincide com o ano civil.

Aristeu Santos (2001, p. 14) afirma que:

A Lei manda que se obedeça a alguns princípios na execução do orçamento, notadamente a flexibilidade, isto é, adaptação a situações novas ou imprevisíveis; o respeito à unidade de caixa, isto é, todas as receitas recolhidas a uma única conta geral consolidada, vedada a conhecida “caixa dois”; a economicidade, que manda realizar pelo melhor resultado; e finalmente, a legalidade, que é a execução sempre baseada nas leis vigentes.

A Constituição Federal impõe alguns limites mínimos que devem ser executados anualmente em determinadas áreas: Educação e Saúde. O artigo 212 da Carta Magna determina que a União deverá executar, no mínimo 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo 25%, do total de suas receitas resultantes de impostos, com Educação.

O artigo 198, § 2º, I, com redação dada pela recente Emenda Constitucional nº 86, de 2015, determina que a União deverá executar, no mínimo 15% de sua receita líquida do respectivo exercício financeiro, em ações e serviços públicos de Saúde.

Tal limite, nos termos dos artigos 6º e 7º da Lei Complementar nº 141/2012, é, para os Estados, de no mínimo 12% do total das receitas resultantes de seus impostos, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e, para os Municípios e para o Distrito Federal, de no mínimo 15% do total das receitas resultantes de seus impostos.

Em suma, “A execução do orçamento constitui a concretização anual dos objetivos e metas determinados para o setor público, no processo de planejamento integrado, e implica a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros” (KOHAMA, 2009, p. 46).

1.3.4. Controle

De acordo com o que expressa o artigo 75 da Lei nº 4.320/64:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da 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 prestação de serviços.

O controle pode ser interno ou externo. Com esse entendimento, assim leciona Aristeu Santos (2001, p. 14):

Esse controle é tido interno quando realizado pelo próprio poder arrecadador ou gastador, ou externo quando realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. O controle externo se preocupa principalmente com a probidade administrativa, a guarda e legal emprego de recursos públicos e o cumprimento da lei orçamentária.

Esta última fase é, portanto, o momento de controlar se o orçamento foi cumprido em obediência às exigências legais e se o que foi previsto no orçamento aprovado foi realmente executado. É necessário frisar ainda que “esta fase do orçamento público foi revalorizada e reforçada pela Lei Complementar nº 101/2000, que estabeleceu punições ao não cumprimento das leis orçamentárias e aumentou a transparência das contas públicas” (KOHAMA, 2009, p. 48),

Por fim, restando abordadas teoricamente todas as quatro fases do ciclo orçamentário, é importante ainda frisar que, de forma alguma, deve ser confundido o ciclo orçamentário com o exercício financeiro, uma vez que este apenas corresponde a uma das fases daquele, ou seja, a execução, tendo em vista que a fase de elaboração e a fase de aprovação antecedem o exercício financeiro, e a fase de controle vai além deste.

1.4. Orçamento Público como Ferramenta de Gestão

Diante de todo o exposto, resta satisfatoriamente realizada neste primeiro capítulo a abordagem teórica sobre o conceito, o histórico e os princípios do orçamento público, razão pela qual, conseqüentemente, pode-se concluir que o orçamento público é a ferramenta primordial do planejamento, da organização, do direcionamento e do controle das finanças públicas.

Ademais, restaram também devidamente abordadas as peças que compõem o sistema orçamentário responsável pelo planejamento e gestão das receitas e das despesas públicas, quais sejam: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual.

Por fim, tratou-se do ciclo orçamentário, que são fases e/ou ações que se repetem periodicamente no sentido de dar existência prática ao orçamento público, bem como eficiência e funcionalidade ao trato do administrador com o dinheiro público.

Tendo em vista o conteúdo teórico supracitado, não há outra conclusão a ser tomada, senão a de que o orçamento público é ferramenta elementar e fundamental da Administração Pública.

Segundo leciona o destacado autor Idalberto Chiavenato, para a teoria neoclássica, as quatro funções básicas da administração são Planejamento, Organização, Direção e Controle. Veja-se:

De um modo geral, aceita-se hoje o planejamento, a organização, a direção e o controle como as funções básicas do administrador. Essas quatro funções básicas - planejar, organizar, dirigir e controlar - constituem o chamado processo administrativo" (2003, p. 166).

Tais funções básicas são sequenciais, formando um processo cíclico dinâmico e interativo, assim como também é o ciclo orçamentário tratado no tópico anterior. Não é por acaso que o número de fases do ciclo orçamentário corresponde exatamente ao número de funções do processo administrativo. Há relação direta e dependente entre ambas as classificações, isto por que o orçamento público, como ferramenta de administração, deve obedecer e seguir os paços do processo administrativo.

Em relação à primeira função básica da administração, Chiavenato entende que: "O planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente quais são os objetivos a serem atingidos e como se deve fazer para alcançá-los" (2003, p. 167).

A elaboração da proposta orçamentária é o momento que se trata da estimativa de receitas e fixação de despesas, antecipadamente, para um determinado período posterior. É a materialização autêntica do planejamento na gestão dos recursos públicos. Não restam dúvidas, portanto, que a elaboração é a fase do ciclo administrativo que se enquadra devidamente na primeira função básica da administração.

Sobre a segunda função básica da administração, a organização, Chiavenato entende que: "Organizar consiste em: 1. Determinar as atividades específicas

necessárias ao alcance dos objetivos planejados (especialização). 2. Agrupar as atividades em uma estrutura lógica (departamentalização)” (2003, p. 173).

Em relação a esta função da administração, melhor exemplo prático não há para ser citado senão a aprovação da Lei Orçamentária Anual. A L.O.A. após aprovada, confeccionada e transformada em Lei, tem em seu conteúdo a fixação das despesas de forma organizada, classificando devidamente as funções, subfunções, programas, projetos e atividades.

Nessa fase, a L.O.A. está, sem dúvidas, determinando as atividades específicas ao alcance dos objetivos planejados, bem como também está agrupando as atividades em uma estrutura orçamentária lógica. Não restam dúvidas, portanto, que a aprovação é a fase do ciclo administrativo que se enquadra devidamente na segunda função básica da administração.

Sobre a terceira função básica da administração, Chiavenato assim dispõe:

A direção constitui a terceira função administrativa e vem logo depois do planejamento e da organização. Definido o planejamento e estabelecida a organização, resta fazer as coisas andarem e acontecerem. Esse é o papel da direção: acionar e dinamizar a empresa. (2003, p. 174).

Relacionando tal função da administração com o ciclo orçamentário, resta claro e inequívoco que esta se equipara à fase de execução do orçamento. A execução é o momento do ciclo administrativo em que as operações financeiras de receitas e de despesas são executadas, são acionadas, acontecem. É o momento fiel de dinamismo financeiro, com os efetivos recebimentos e gastos ocorridos dentro de um exercício financeiro. Não restam dúvidas, portanto, que a execução é a fase do ciclo administrativo que se enquadra devidamente na terceira função básica da administração.

Por fim, sobre a quarta função básica da administração, Chiavenato expressa que:

A finalidade do controle é assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos. A essência do controle reside na verificação se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados. (2003, p. 176).

Como a própria similaridade dos nomes já demonstra, esta função do processo administrativo tem relação com a quarta fase do ciclo orçamentário. O controle é o momento de assegurar que o orçamento foi cumprido em obediência às exigências legais e se o que foi previsto no orçamento aprovado foi realmente executado. Não restam dúvidas, portanto, que o controle é a fase do ciclo administrativo que se enquadra devidamente na quarta função básica da administração.

Diante de todo o exposto, restando devidamente demonstradas as equivalências e interações entre as fases do ciclo orçamentário e as funções básicas da administração, conclui-se fundamentadamente pela afirmação de que o orçamento público, da forma como está posto na legislação pátria, é ferramenta elementar e fundamental do gestor público para o correto, probo e bem administrado trato com o dinheiro público.

2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No presente capítulo será feita, em primeiro momento, uma abordagem introdutória sobre o histórico e o conceito clássico de Democracia. Em um segundo momento, apresentaremos a conceituação e a respectiva diferenciação entre Democracia Indireta (Representativa), Democracia Direta e Democracia Semidireta (Participativa). Em um terceiro momento, abordaremos os mecanismos de operacionalização da participação popular existentes na Administração Pública. Por fim, considerando a contribuição de diversos autores, chegaremos à conclusão de que a Democracia Participativa é uma tendência irreversível da Administração Pública Contemporânea.

2.1. Histórico e Conceito de Democracia

Para se iniciar a conceituação clássica de democracia, faz-se necessário observar a formação vernacular e a origem etimológica da palavra, a qual se dá pela junção das expressões gregas “demo”: povo; e “Krátos”: poder, governo. Juntando-as tem-se: poder do povo, governo do povo. “A base do conceito de Estado Democrático é, sem dúvida, a noção de governo do povo, revelada pela própria etimologia do termo democracia”. (DALLARI, 2007, p. 145).

O conceito clássico de Democracia nasceu na Grécia Antiga. Pode-se citar a experiência de gestão vivida por Atenas, a partir do século V, A.C., como um exemplo de nascedouro dos ideais democráticos. “A democracia ateniense era direta, todos os cidadãos poderiam participar da Eclésia (assembleia popular) que tomava as decisões, as quais eram decididas em praça pública”. (GADELHA, 2010, p. 19).

Dalmo de Abreu Dallari (2007, p. 146) ensina que há relação entre a ideia moderna de democracia e o conceito clássico nascido da Grécia antiga, havendo

uma ressalva em relação à noção da expressão “povo”, que, em tal época tinha significado mais limitado. Veja-se:

Haverá alguma relação entre a ideia moderna de democracia e aquela que se encontra na Grécia antiga? A resposta é afirmativa, no que respeita à noção de governo do povo, havendo, entretanto, uma divergência fundamental quanto à noção do povo que deveria governar.

A participação política na democracia ateniense era limitada a determinados cidadãos. Assim, por exemplo, mulheres não tinham direito ao exercício do poder político. Apenas homens, livres, maiores, nascidos de pais e mães atenienses poderiam participar das assembleias políticas em praça pública ateniense. Nesse sentido expõe Ana Lúcia Lima Gadelha (2010, p. 19):

Em Atenas, porém, o exercício do poder político era limitado. Somente aqueles considerados cidadãos é que poderiam participar da vida política na polis, ou seja, apenas os homens atenienses livres e maiores. Cidadãos eram considerados apenas os maiores de 18 anos, nascidos de pais e mães atenienses.

O conceito moderno de democracia é bem mais amplo, uma vez que neste a noção sobre a expressão “povo” inclui e considera uma parcela muito mais ampla de habitantes do Estado. Todavia, não há como negar que o berço do pensamento democrático moderno foram, com toda certeza, as práticas políticas democráticas ocorridas na Grécia antiga.

Nesse sentido conclui Dallari (2007, p. 146):

Assim, pois, o que se pode concluir é que houve influência das ideias gregas, no sentido da afirmação do governo democrático equivalendo ao governo de todo o povo, neste se incluindo, porém, uma parcela muito mais ampla dos habitantes do Estado.

Nesse momento da narrativa, há de se frisar que as práticas democráticas gregas foram, sim, o berço da democracia moderna. Todavia, não foram apenas estas práticas as responsáveis pela preferência da civilização moderna pela democracia. Outras circunstâncias históricas ocorreram de forma a colaborar com o nascimento e a construção do Estado Democrático moderno.

Com o declínio das cidades-estado gregas, iniciado pela Guerra do Peloponeso, a democracia ateniense sucumbiu. Durante a idade média o ideal democrático ficou bastante restrito, pois a grande maioria da Europa era repartida em feudos, com os senhores feudais sendo os detentores do exercício do poder, ficando a grande maioria da população, servos agricultores, completamente alheia ao processo político.

Apagado em meio a este longo e sombrio período absolutista, o ideal democrático apenas voltou a ser discutido efetivamente na Idade Moderna, a partir dos séculos XVII e XVIII, quando os iluministas começaram a questionar o Poder absoluto do Rei.

As lutas contra o absolutismo monárquico, ocorridas nos séculos XVII e XVIII, foram elaboradas e executadas com base nos princípios democráticos, uma vez que o uso de tais princípios era o único instrumento capaz de enfraquecer o absolutismo e ascender a burguesia ao poder.

Ampliando esse entendimento, Dallari (2007, p. 147) expressa que:

A referência à prática da democracia em algumas cidades gregas, em breves períodos, seria insuficiente para determinar a preferência pela democracia, que se afirmou a partir do século XVIII em todo o hemisfério ocidental, atingindo depois o restante do mundo. Foram as circunstâncias históricas que inspiraram tal preferência, num momento em que a afirmação dos princípios democráticos era o caminho para o enfraquecimento do absolutismo dos monarcas e para a ascensão política da burguesia.

Por fim, o supracitado autor assim conclui: “O Estado Democrático moderno nasceu das lutas contra o absolutismo”. (DALLARI, 2007, p. 147). Entretanto, é importante frisar que, mesmo sendo o propulsor da democracia atual, o perfil

democrático dos iluministas que lutaram contra o absolutismo era bastante restrito, pois suas assembleias apenas incluíam membros das classes dominantes e proprietários de terra, deixando à margem uma grande parcela da sociedade.

Hoje, na civilização contemporânea, o ideal de um Estado Democrático consolidou-se como premissa suprema de organização governamental. Nessa linha, Dalmo de Abreu Dallari (2007, p.150) orienta que uma síntese de três princípios passou a nortear os Estados como exigências da democracia: A supremacia da vontade popular (vontade da maioria), a preservação da liberdade e a igualdade de direitos.

Sobre essa temática, assim também conclui Paulo Antônio de Menezes Albuquerque (2005, p. 84): “A doutrina clássica acerca da democracia elege como seus princípios fundadores a maioria numérica, a igualdade e a liberdade”.

Esta é, portanto, a conceituação teórica de democracia, ideal de participação do povo na organização do Estado e na formação e atuação do governo, levando em conta que “o povo, expressando livremente sua vontade soberana, saberá resguardar a liberdade e a igualdade”. (DALLARI, 2007, p. 151).

Todavia, há de se considerar também o impacto prático da democracia, acima da mera conceituação teórica e política. A democracia é um valor humano supremo, é um instrumento de afirmação do povo e dos direitos conquistados por esse mesmo povo no decorrer da sua história.

Nesse sentido, Paulo Antônio de Menezes Albuquerque (2005, p. 84) afirma que: “Para uma melhor compreensão da conceituação democrática, há que se considerar seu valor social para além do regime político, sendo verdadeiro modo de vida na evolução dos valores humanos, na busca de uma sociedade mais justa”.

Para José Afonso da Silva (1997, p. 127), a democracia não é “um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, já em seu primeiro artigo expressa o caráter democrático do Estado Brasileiro: “A República Federativa do Brasil,

formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...).”

Sobre o a expressão Estado Democrático de Direito, Erival do Silva Oliveira (2006, p. 23) assim conceitua:

Tem-se que democrático diz respeito à participação do povo (cidadãos = eleitores) na formação jurídica do Estado, pois os eleitores elegem os representantes (Poder Legislativo) que irão fazer a Constituição (Assembleia Nacional Constituinte) e as demais leis (Legislador Ordinário). Por fim, refere-se também ao Direito, pois todos nesse Estado devem respeitar a Constituição e as normas infraconstitucionais.

Em assim sendo, resta patente e inequívoca a índole e intenção do Estado Brasileiro pós Constituição de 1988 em ser regido nos ditames da Democracia, uma vez que a elegeu como um de seus princípios constitucionais estruturantes.

Nesse sentido é a conclusão de Ana Lúcia Lima Gadelha (2010, p. 20):

Tomando como referência a nossa atual Constituição Federal de 1988, de índole democrática, encontramos definida a Democracia como um princípio estruturante, ao lado de outros como o princípio do Estado de Direito, o princípio republicano e o princípio federativo.

Por fim, restando devidamente abordados o histórico e a conceituação de democracia, faz-se necessário um aprofundamento teórico acerca das formas de exercício do poder popular, quais sejam: a democracia indireta (representativa), a democracia direta e a democracia semidireta (participativa) Tal abordagem sobre participação da população nas decisões, será feita no tópico a seguir.

2.2. Democracia Indireta (Representativa), Democracia Direta e Democracia Semidireta (Participativa)

O exercício do Poder Popular nas tomadas de decisões governamentais pode se dar de três formas: por meio de representantes eleitos (Democracia Indireta ou Representativa), diretamente pelos próprios cidadãos (Democracia Direta) ou por meio de combinado dessas duas formas concomitantemente (Democracia Semidireta ou Participativa).

A Democracia Indireta ou Representativa é aquela que mantém como ideia central a representação da vontade popular por meio de representantes com mandato político.

Sobre tal forma de expressão do poder e da vontade popular, Dalmo de Abreu Dallari (2007, p. 156) assim ensina: “Na democracia representativa o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para, na condição de representantes, externarem a vontade popular e tomarem decisões em seu nome, como se o próprio povo estivesse governando”.

É importante frisar que quando se exerce o poder popular por intermédio de representantes, não se está retirando o poder de decisão de seus titulares, mas apenas transferindo por período determinado para mandatários legitimamente eleitos. A vontade popular continua sendo a pedra fundamental que justifica o poder estatal. Todavia, esta vontade passa a ser representada por intermédio de pessoas eleitas periodicamente.

Na Democracia Direta o povo exerce, por si, diretamente, o poder de decisão governamental. Neste modo autêntico de expressão da vontade popular, não há concessão de mandato do povo a representantes e as decisões são tomadas pelos próprios detentores do direito de votar, os cidadãos.

Segundo De Cicco e Gonzaga (2011, p. 86), a Democracia Direta “consiste em uma forma de governo na qual a totalidade dos cidadãos governa, deliberando em assembleias populares. A título de exemplo destaca-se o antigo Estado Ateniense”.

Na civilização atual, em decorrência das grandes populações e extensões territoriais dos estados modernos a democracia puramente direta é um ideal de difícil ou até mesmo impossível implementação. Hoje, tal forma pura e direta de exercício

do poder popular só se encontra sendo executada em alguns poucos pequenos cantões remanescentes na Suíça. É a chamada *Landsgemeinde*, assembleia cantonal. Sobre esta temática, assim expõe Dalmo de Abreu Dallari (2007, p. 152):

Sobretudo nos dias atuais, em que a regra são colégios eleitorais numerosíssimos e as decisões de interesse público muito frequentes, exigindo uma intensa atividade legislativa, é difícil, quase absurdo mesmo, pensar-se na hipótese de constantes manifestações do povo, para que se saiba rapidamente qual a sua vontade. Entretanto, embora com amplitude bastante reduzida, não desapareceu de todo a prática de pronunciamento direto do povo, existindo alguns institutos que são classificados como expressões de democracia direta (...) só existe mesmo a democracia direta na *Landsgemeinde*, que ainda se encontra em alguns Cantões suíços: Glaris, Unterwalden e Appenzell.

A Democracia Semidireta ou Participativa é a combinação entre a Democracia Representativa e alguns institutos da Democracia Direta. Diante do distanciamento que sistema representativo causa entre a vontade popular dos representados e a vontade do representante, que nem sempre se igualam; e diante da já citada impossibilidade de aplicação da democracia direta nos estados modernos, a democracia semidireta/participativa surge como uma alternativa eficiente que modifica o sistema representativo tradicional, trazendo, em alguns casos, o cidadão (representado) para o centro da tomada de decisões governamentais.

Celso Ribeiro Bastos (1992, p. 237) conclui que: “Os instrumentos de democracia semidireta, portanto, são a tentativa de dar mais materialidade ao sistema indireto. É tentar reaproximar o cidadão da decisão política, sem intermediário”.

Sobre esta junção do sistema democrático indireto com ferramentas do sistema democrático direto, dando forma e vida ao sistema democrático semidireto ou participativo, Bruno Marco Zanetti (2013, p.10) assim expõe:

Desta feita, a democracia semidireta reúne elementos do sistema direto, tal como a prerrogativa de dar início ao procedimento legiferante ou referendar o seu produto, e do sistema indireto, na medida em que não é descartada a

necessidade de representação política da vontade popular, por meio de eleições.

Em outras palavras, a democracia participativa tem como ponto de partida o sistema indireto, tendo em vista a ocorrência de eleições para escolha dos representantes políticos. Todavia, são agregados determinados institutos do sistema direto, tais como iniciativa popular de leis, plebiscito e referendo.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, expressa que o Brasil optou por um regime de democracia semidireta/participativa. Veja-se: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A insigne autora Maria Victória de Mesquita Benevides, em sua obra “A cidadania ativa” (1991, p. 129) ao abordar a presente temática, assim orienta:

O princípio da democracia semidireta está explícito no primeiro artigo da Constituição brasileira de 1988, o qual afirma o exercício do poder pelo povo através de representantes eleitos ou “diretamente”. (...) a combinação de representação com formas de democracia direta configura um regime de democracia semidireta. O artigo 14 cita os três institutos que foram aprovados para garantir a participação popular direta: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa.

Ademais, na mesma esteira de entendimento está a lição do renomado constitucionalista José Afonso da Silva (2007, p. 137):

A constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. É o que, desde o parágrafo único do art. 1º, já está configurado, quando, aí, se diz que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente (democracia participativa).

Por fim, não restam dúvidas de que o Brasil adota a democracia semidireta/participativa, que é, como dito acima, a combinação da democracia

representativa (o povo se governa por intermédio de representantes eleitos) com determinados instrumentos da democracia direta.

2.3. Participação Popular na Administração Pública

Resta claro e inequívoco, após a abordagem feita no tópico anterior, que o Brasil, fundamentado em sua Constituição Cidadã, optou pela sistemática da democracia participativa, havendo a convivência harmoniosa entre o sistema representativo com alguns institutos de democracia direta.

Não há dúvidas de que Constituição Federal direciona e tendencia as decisões governamentais ao crivo da participação popular. Além do já citado artigo 14 da Constituição, que expressa os três instrumentos da democracia participativa brasileira para a participação popular no processo legislativo (plebiscito, referendo e iniciativa popular), outros diversos dispositivos constitucionais trazem também instrumentos de participação popular na própria administração pública, tanto na elaboração de políticas públicas, como no controle popular destas.

Como exemplos, pode-se citar o artigo 187, que prevê que a política agrícola “será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes”; o artigo 194, VII, que garante na seguridade social um “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”; o artigo 198, III, que prevê a “participação da comunidade” no Sistema Único de Saúde (SUS); o artigo 204, II, que expressa que as ações governamentais na área da assistência social terão como diretriz a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”; dentre outros diversos dispositivos constitucionais.

De fato, a Constituição Federal de 1988, norma maior que rege a República Brasileira, adotando, como já dito, os fundamentos da democracia participativa, apresenta um modelo de gestão pública amplamente participativo.

Sobre o modelo democrático-participativo de gestão pública, José Matias Pereira (2010, p. 119) assim conceitua:

O enfoque denominado democrático-participativo busca estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de maior envolvimento da população no controle social da Administração Pública.

Tal modelo de gestão democrático e participativo está intrinsecamente ligado à própria concepção de cidadania. Segue abaixo o seu conceito:

A cidadania se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. (MARSHAL apud FEDOZZI, 1999)

Segundo Pedro Dallari (1996), a participação popular significa: “a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público - que se traduz nas aspirações de todos os segmentos sociais”.

Passadas as considerações introdutórias, é necessário abordar os mecanismos de operacionalização da participação popular na administração pública que são utilizados na rotina da gestão brasileira. Para o Professor Paulo Modesto (2005, p. 7), “São vários os instrumentos processuais de participação hoje empregados na administração pública, com maior ou menor grau de autenticidade e interação social”.

Referido autor orienta que os mecanismos de operacionalização da participação popular atualmente utilizados na gestão pública brasileira são: consulta pública, audiência pública, colegiados públicos, assessoria externa, denúncia

pública, reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos, colaboração executiva, ombudsman (ouvidoria), participação ou controle mediante ações judiciais e fiscalização orgânica. Ademais, além destes, é de se destacar também o orçamento participativo, instrumento de participação popular na administração pública e que constitui o assunto núcleo do presente trabalho monográfico.

Consulta pública é “abertura de prazo para manifestação por escrito, antes de decisão, em matéria de interesse geral”. (MODESTO, 2005, p. 07). O Governo Federal mantém uma plataforma na internet que permite continuamente a participação popular por meio de consulta pública, sobre os mais variados temas. Trata-se do site “www.consultas.governoeletronico.gov.br”.

A audiência pública, segundo João Batista Martins César (2011, p.4):

(...) é um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. Também pode servir como instrumento para colheita de mais informações ou provas (depoimentos, opiniões de especialistas, documentos, etc) sobre determinados fatos. Nesse evento, também podem ser apresentadas propostas e críticas.

A audiência pública é, portanto, um instrumento democrático de manifestação de opinião dos mais variados atores sociais, pois permite que cidadãos (pessoas físicas) ou representantes de associações, conselhos de classe, sindicatos, etc. (pessoas jurídicas) apresentem suas manifestações sobre o determinado assunto discutido em audiência.

Os colegiados públicos são aqueles órgãos em que há representação de múltiplos e variados atores sociais, com as decisões sendo tomadas em grupo. Segundo Paulo Modesto (2005, p. 7), os colegiados públicos representam o “reconhecimento a cidadãos, ou a entidades representativas, do direito de integrar órgãos de consulta ou de deliberação colegial no Poder Público”.

Os exemplos mais comuns de colegiados públicos são os conselhos municipais espalhados por diversos municípios do Brasil. Em Fortaleza, por exemplo, há mais de vinte conselhos, tais como o conselho municipal de cultura, o

conselho municipal de saúde, o conselho municipal de assistência social, o conselho municipal de juventude, dentre outros. Todos com composição múltipla e variada, e com decisões sendo tomadas em grupo.

A assessoria externa é “a convocação da colaboração de especialistas para formulação de projetos, relatórios ou diagnósticos sobre questões a serem decididas”. (MODESTO, 2005, p. 07). A Prefeitura de Fortaleza, em novembro de 2014, contratou a Fundação Dom Cabral, para elaborar estudos que auxiliassem na edição de uma reforma da estrutura administrativa do Município.

A denúncia pública é o “instrumento de formalização de denúncias quanto ao mau funcionamento ou responsabilidade especial de agente público” (MODESTO, 2005, p. 07). Um exemplo de denúncia pública é a representação administrativa, forma de participação popular na administração pública que está expressamente prevista no artigo 74, §2º da Constituição Federal.

Tal dispositivo dá ao cidadão o direito de oferecer denúncias aos Tribunais de Contas diretamente, sem o intermédio de qualquer representante. Veja-se "Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de contas da União".

A reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos também é uma forma de denúncia pública, mas “difere da representação administrativa, pois fundamenta-se em relação jurídica entre o Estado ou concessionário do Estado e o particular-usuário” (MODESTO, 2005, p. 07). Este mecanismo de participação popular na administração pública está expresso no artigo 37, § 3º, I, da Constituição Federal, o qual assim versa:

§ 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 serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

A colaboração executiva “é o instrumento desenvolvido por organizações, sem intuito lucrativo, com alcance amplo ou comunitário, de atividades de

colaboração em áreas de atendimento social direto” (MACEDO, p. 7). Tal forma de participação popular se exemplifica com as atuações das O.S’s (Organizações Sociais), O.S.C.I.P’s (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e O.N.G’s (Organizações Não Governamentais) em geral nas mais variadas esferas da administração pública.

Na cidade de Fortaleza, por exemplo, algumas O.N.G’s, entidades privadas e sem fins lucrativos, promovem atendimento educacional à crianças carentes em colaboração com a Secretaria Municipal de Educação.

A ouvidoria é um elo direto entre o cidadão e o poder público, entre o administrado e a administração. Tal órgão deve servir para receber diretamente dos cidadãos as críticas, denúncias, reclamações, elogios, etc. Deve também servir como instrumento de inclusão social dos cidadãos na administração pública, criando condições institucionais de participação e desburocratizando os meios.

Para Gilson Fonseca (2012, p. 234):

A função do titular da Ouvidoria, notadamente na Administração Pública, é a de atuar como canal de comunicação eficiente entre o cidadão e a instituição, pois este procura para reclamar, denunciar, solicitar informações ou providências na defesa de seus direitos.

A participação ou controle mediante ações judiciais se dá quando cidadãos (pessoas físicas) ou entidades (pessoas jurídicas) utilizam determinados mecanismos judiciais constitucionalmente previstos para interferir/participar no cotidiano da administração pública. Exemplos desses mecanismos judiciais são: A Ação Civil Pública (Art. 129, III, C.F.), a Ação Popular (Art. 5º, LXXI, C.F.), o Mandado de Injunção (Art. 5º, LXXIII, C.F.), os Mandados de Segurança Individual e Coletivo (Art. 5º, LXIX e LXX, C.F.), dentre outros.

A fiscalização orgânica é, segundo Paulo Modesto (2005, p. 7), “a obrigatoriedade, por exemplo, de participação de entidades representativas em bancas de concursos, v.g, OAB”.

Por fim, é imperioso destacar ainda que existe como mecanismo de operacionalização da participação popular na administração pública, o orçamento participativo, tema central da presente monografia e que será abordado com maior detalhamento no capítulo posterior.

O orçamento participativo é, segundo conceito de Valdemir Pires (2001, p. 77):

a adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentária municipal, nas quais o ingrediente inovador anunciado consiste na abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos das prefeituras.

Com a implantação do O.P., “o governo, por ocasião do planejamento de sua gestão, abre espaço para a participação popular, de forma democrática, dividindo, assim o poder político, a fim de alcançar uma gestão pública mais eficiente” (RÊGO, 209, p 49).

2.4. Democracia Participativa como Tendência da Administração Pública Contemporânea

Como visto nos tópicos anteriores, a Constituição Federal de 1988 adota expressamente os fundamentos da democracia participativa, tendenciando os seus institutos para um modelo de gestão pública amplamente participativo.

Nesse sentido Gorczewski e Mayer (2014, p. 3) entendem que:

(...) não é possível deixar de notar que o Texto Constitucional Pátrio, em diversos momentos, pautou o caminho para uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa. Em face disso, teve início no Brasil a real democratização administrativa, a ser implementada por intermédio da participação popular na Administração pública.

Em outras palavras, a Constituição Cidadã, em diversos de seus dispositivos, notadamente direciona as decisões governamentais ao crivo da participação popular. O Brasil experimenta, assim, novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade. Tal direcionamento configura uma tendência da administração pública contemporânea que foi positivada no texto constitucional brasileiro.

“Mais do que uma tendência da Administração Pública contemporânea, a participação administrativa é uma realidade inafastável, e deve ser introduzida no corpo administrativo do Estado”. (Gorczewski e Mayer, 2014, p. 12).

A administração pública atual vivencia novos paradigmas, a velha administração burocrática e gerencial deu espaço a uma nova administração pública firmada no direito fundamental de participação do cidadão na formação, implementação e controle das políticas públicas.

Nesse sentido leciona Gilson Roberto Barbosa Fonseca (2012, p. 236):

No Brasil, a democracia vem sendo consolidada de forma progressiva e a participação dos cidadãos é estimulada por meio do desenvolvimento de novos instrumentos modernizadores do Estado. A Administração Pública tem vivenciado uma mudança de foco em suas ações, voltando-se para o atendimento ao cidadão, de forma a racionalizar os recursos públicos agindo no combate aos desperdícios e à corrupção. Dessa maneira, confere maior transparência ao exercício do poder político.

O supracitado trecho demonstra que a maior participação popular estimula o desenvolvimento de instrumentos modernizadores do Estado e da gestão pública, transparecendo assim a ideia de que o atendimento e a participação dos cidadãos é tendência da administração pública contemporânea, a qual é mais racional, mais eficiente e mais transparente.

MAGALHÃES, OLIVEIRA e SOUZA (2007, p. 1224), ao expressarem que a democracia participativa estabelece novos rumos para a democracia representativa, uma vez que é constituída pela conjugação da democracia indireta com alguns

institutos da democracia direta, estabelecem que a democracia participativa é uma nova tendência da administração pública. Veja-se:

Esta ferramenta é sem sombra de dúvidas um dos instrumentos dialógicos criados para unir o Cidadão à Administração na construção do interesse público, estabelecendo novos rumos para a já citada Democracia Representativa. Não basta só votar, é necessário participar. Também não é suficiente embasar decisões de cunho geral (público) em teses técnicas, estas são importantes, mas o consenso extraído entre aqueles diretamente afetados (cidadão ou comunidade) há de ser sempre almejado nessa nova tendência da Administração Pública.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2007, p. 14), analisando a tendência da administração pública contemporânea para o aumento e difusão das instituições participativas, entende que não se deve apenas focar na multiplicação dos instrumentos participativos tradicionais, mas também na ampliação dos novos e vanguardistas meios de participação popular na gestão estatal. Veja-se:

(...) no horizonte prescrutável da instituição estatal, é de se esperar o prosseguimento da tendência à pluralização das instituições participativas, não só multiplicando-as e facilitando a aplicação das mais tradicionais, como sejam o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, como ampliando o uso das que estão despontando no campo do Direito Administrativo, como a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública, o colegiado misto, as agências reguladoras e a mais recente delas, a delegação atípica, outorgada às chamadas entidades intermediárias.

De tal forma, o referido autor se soma à tese aqui defendida de que a democracia participativa é uma tendência da administração pública contemporânea.

Odete Medauar, (2003, p. 211), ensina que surge um novo modo de agir na administração pública contemporânea. Tal modo tem na participação, na colaboração e no consenso com os administrados a nova tendência da gestão da coisa pública. Veja-se:

A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter

atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.

Nessa esteira, tratando da necessária consensualidade com os administrados, OLIVEIRA E SCHWANKA (2009, p. 320) expressam que a nova e tendente administração pública deve ser participativa e consensual:

Trata-se da Administração Consensual, a qual marca a evolução de um modelo centrado no ato administrativo (unilateralidade) para um modelo que passa a contemplar os acordos administrativos (bilateralidade e multilateralidade). Sua disseminação tem por fim nortear a transição de um modelo de gestão pública fechado e autoritário para um modelo aberto e democrático, habilitando o Estado contemporâneo a bem desempenhar suas tarefas e atingir os seus objetivos, preferencialmente, de modo compartilhado com os cidadãos.

Há também uma vertente de autores que denominam essa tendência participativa e consensual da administração pública contemporânea como administração dialógica, a qual é composta pela instituição e pelo desenvolvimento de processos comunicacionais com a participação da sociedade.

Nessa corrente, o Professor Gustavo Henrique Justino de Oliveira (2005, p. 26) assevera que:

importa ao Estado contemporâneo reforçar os vínculos com a sociedade civil, habilitando a organização administrativa para bem corresponder ao desafio de potencializar os efeitos positivos que a experiência com instrumentos participativos pode acarretar no desenvolvimento das ações estatais.

Por fim, é importante frisar ainda a lição da administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro, que em seu Livro “Direito Administrativo” (2008, p 30) traz um tópico para tratar apenas das “Tendências atuais do direito administrativo brasileiro”. Segundo a referida autora, uma dessas tendências é “o fortalecimento da

democracia participativa, com a previsão de inúmeros instrumentos de participação do cidadão no controle e na gestão de atividades da Administração Pública”.

Diante de todo o exposto, partindo da análise da Constituição Federal, que coloca a participação da sociedade como rumo a ser seguido na administração pública brasileira; e considerando as lições trazidas pelos supracitados autores, os quais, mesmo com nomenclaturas diferentes (administração participativa, administração consensual, administração dialógica, etc.), mantiveram a mesma linha de raciocínio, resta patentemente demonstrado que a democracia participativa é uma tendência irreversível da administração pública contemporânea.

3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

No presente capítulo, em um primeiro momento, apresentaremos os conceitos de diversos autores, sob diferentes óticas, concluindo por um conceito-chave de Orçamento Participativo. Em um segundo momento, será feita uma abordagem sobre o histórico e sobre as experiências exitosas ocorridas nos municípios de Porto Alegre, Belo Horizonte e Fortaleza. Por fim, após realizarmos uma análise detalhada das consequências da implementação de um orçamento participativo em um município, chegaremos a uma conclusão sobre quais são as vantagens do OP para Administração Pública.

3.1. Conceito e princípios

Após serem feitas, nos capítulos anteriores, as devidas abordagens sobre o orçamento público, instrumento primordial de gestão das finanças públicas, e sobre a democracia participativa, latente e irreversível tendência da administração pública contemporânea, necessário se faz trazer a este trabalho um estudo sobre o orçamento participativo, o qual é um orçamento público construído com base e fundamento na participação popular.

Um orçamento participativo segue os mesmos conceitos e técnicas contábeis e gerenciais do orçamento público comum. Todavia, no O.P. não apenas os poderes constituídos (executivo e legislativo) participam das decisões sobre investimentos, finanças e políticas públicas, mas também a população civil organizada. As decisões políticas dos poderes constituídos passam a ser, portanto, referenciadas por um processo de discussão de prioridades que conta com a participação dos próprios destinatários dos gastos públicos: a população.

Por meio do Orçamento Participativo os cidadãos tomam posse e passam a poder colaborar com a resolução da dicotomia: Limitação de recursos/Infinidade de demandas apresentadas. Em assim sendo, o O.P. auxilia no processo de formação

da cidadania, fortalecendo a consciência de que os cidadãos podem atuar direta e ativamente no processo social.

Diversos autores conceituam o Orçamento Participativo por diferentes óticas. Nesse diapasão, para se chegar ao entendimento sobre um conceito-chave de orçamento participativo, é necessário apresentar a forma como conceituam cada um dos autores e identificar as ideias nucleares de suas conceituações.

Leonardo Avritzer (2002, p. 526) conceitua orçamento participativo como sendo “um modelo de co-gestão, ou seja, um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso”. Em sua conceituação, o autor observa o O.P. da ótica dos modelos de gestão, entendendo que a ideia nuclear de um orçamento participativo é a co-gestão e partilha do poder político.

Segundo conceito de Valdemir Pires (2001, p. 77) o orçamento participativo é:

a adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentária municipal, nas quais o ingrediente inovador anunciado consiste na abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos das prefeituras.

No supracitado trecho encontra-se a abertura de canais e mecanismos de participação como ideia nuclear da conceituação do autor.

Para Elisianne Florêncio (2012, p. 11), o Orçamento Participativo “é uma decisão política, mas que implica um círculo virtuoso político, democrático e técnico também, em que a relação de todas estas partes e a construção de um planejamento participativo constituem o eixo central de todo o processo”.

Em tal definição, a autora utiliza como palavras-chave as expressões “decisão política” e “planejamento participativo”. Desta forma expressa que nos moldes de gestão pública atuais o gestor não é vinculado legalmente a implantar um O.P., pois este, hoje, ainda é uma opção discricionária e política do governante. Destaca também que o eixo central, a razão de existir de um orçamento participativo, é a possibilidade de haver participação popular na etapa do planejamento orçamentário.

Fábio Chagas Orsi (2001) considera que o objetivo do Orçamento Participativo é “ser um instrumento de democratização, ou seja, assegurar a participação direta da população na definição das principais prioridades para os investimentos públicos”. Tal definição, conceitua o O.P. pela ótica de ser ele um instrumento de democratização e participação direta da população.

Mariana Camelo Sá (2004, p. 39), destacando que o O.P. é um elo entre a comunidade e o governo, assim conceitua: “O orçamento participativo nada mais é do que a comunidade decidindo junto com o governo municipal onde os investimentos vão ser realizados”.

Por fim, segundo Laurinete Silva (2004, p. 13): “O Orçamento Participativo surge como aliado das forças democratizantes e modernizantes (partidos políticos, Universidades, organizações não governamentais, fundações, etc) atuantes no país, no sentido de tornar a administração pública mais eficiente e transparente”. Referido conceito aborda o O.P. como tendência democratizante e instrumento capaz de dotar a administração pública de mais eficiência e transparência.

Analisando as definições supracitadas, percebe-se que o conceito de orçamento participativo passa pela análise de algumas expressões e palavras que trazem ideias nucleares, as quais, somadas, formam um conceito-chave completo sobre o O.P. São elas: participação popular, partilha do poder político, governo, democracia, planejamento e eficiência.

Somando tais ideias nucleares, Marilene Rego, (2009, p. 51) concluiu e sintetizou um conceito que aborda completamente o que é o orçamento participativo, sob todas as suas óticas: “Pode-se entender que o governo, por ocasião do planejamento de sua gestão, abre espaço para a participação popular, de forma democrática, dividindo, assim o poder político, a fim de alcançar uma gestão pública mais eficiente”.

Como visto, o orçamento participativo é instrumento de gestão que promove espaços de participação popular nas definições do governo. É uma alternativa eficiente de partilhar a responsabilidade de planejar e editar o orçamento público com os próprios beneficiários dos gastos que virão a ser previstos na peça orçamentária.

É imperioso destacar o caráter democratizante do orçamento participativo, pois este instrumento permite que segmentos de menor representatividade e/ou de menor renda, que em outrora eram deixados à margem das decisões estatais e do processo social, hoje possam decidir ativamente sobre prioridades de investimentos para a cidade e para a sua comunidade.

Sobre esse caráter inclusivo e democratizante do O.P., Leonardo Avritzer (2002, p. 576), assim leciona:

O orçamento participativo é uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação.

Por fim, é necessário ainda abordar os três princípios que norteiam o Orçamento Participativo. O conhecimento destes é crucial para o efetivo entendimento sobre a essência do O.P.

Nesse diapasão, Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 467) leciona que o O.P.:

é uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três grandes princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular sustentada no processo de tomada das decisões do governo municipal.

Segundo o supracitado autor, os três princípios são:

a) Participação aberta a todos os cidadãos, sem diferenciação de status e prerrogativas.

“Todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, status ou prerrogativas especiais”. (SANTOS, 2002, p. 467).

b) Definição de regras internas pelos próprios participantes, combinando democracia direta e representativa.

“A participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes”. (SANTOS, 2002, p. 467).

c) Alocação de recursos para investimentos de acordo com uma combinação de critérios gerais e técnicos.

os recursos de investimentos são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de “critérios gerais” – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e de “critérios técnicos” – critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo. (SANTOS, 2002, p. 467).

Diante do exposto, resta aqui satisfatoriamente realizada uma completa abordagem conceitual sobre o Orçamento Participativo, utilizando conceitos, de diversas óticas, de diferentes autores, para, somando, concluir pelo seu conceito-chave. Ademais, restam também devidamente abordados os três grandes princípios que a doutrina aponta como sendo os norteadores de um O.P.

3.2. Histórico e Experiências Exitosas de Porto Alegre, Belo Horizonte e Fortaleza

No âmbito do processo orçamentário dos municípios, a edição do orçamento público pode se dar com a participação dos próprios moradores do ente federado local, os quais são os reais interessados e beneficiários dos gastos a serem feitos na cidade. Sobre esse tema, James Giacomoni (2010, p 254) assim conclui:

O processo de elaboração do orçamento público, especialmente no âmbito municipal, pode ser aperfeiçoado pela participação da comunidade na análise e discussão dos problemas e na identificação das soluções que mais de perto dizem respeito aos interessados.

No Brasil, realizando um levantamento histórico sobre o orçamento participativo, pode-se considerar que o nascedouro desse instrumento de gestão participativa das finanças públicas foram alguns mecanismos de participação popular na gestão municipal, efetivados em algumas cidades, mas que não eram nomeados como orçamentos participativos.

“Em primeiro lugar foi de 1978 a 1988 que foram efetivadas experiências precursoras mas que não levaram o nome de orçamento participativo, mas tinham ingredientes do processo”. (SILVA, 2004, p. 32).

Estas primeiras experiências de participação popular no processo orçamentário de municípios no Brasil “criaram uma relação entre prefeitura e população, que apresentava indícios de orçamento participativo, porém não era chamada desta forma” (SILVA, 2004, p. 32).

Segundo leciona James Giacomoni (2010, p. 254):

No Brasil, as administrações municipais participativas tornaram-se realidade a partir da experiência pioneira realizada em Lages (SC), no final dos anos 70, a qual se seguiram, nos anos 80, as experiências de Boa Esperança (ES), de Diadema (SP) e de Recife (PE).

A maioria dos autores leciona que o orçamento participativo no Brasil efetivamente surgiu a partir das gestões do Partido dos Trabalhadores, iniciadas em 1989, após o referido partido ter vencido a eleição de 1988 em 36 municípios.

Para James Giacomoni (2010, p. 254): “O início da difusão dos “Orçamentos Participativos” deu-se nas administrações comandadas pelo PT e iniciadas em 1989. Além de Porto Alegre (RS), o partido tinha vencido as eleições em diversos municípios”.

Segundo Leonardo Avritzer, na obra “Democratizar a Democracia” organizada por Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 573) “A ideia de orçamento participativo surgiu pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, uma cidade de 1,3 milhões de habitantes e capital do estado do Rio Grande do Sul”. Sobre as razões que levaram o município de Porto Alegre a ser pioneiro na implantação do orçamento participativo, a referida obra assim destaca:

O processo de criação do orçamento participativo como uma instância de deliberação sobre o orçamento está ligado à ação de múltiplos atores e à superposição de dois elementos. Primeiro, à existência de novos elementos culturais nas comunidades locais, fato esse ligado ao desenvolvimento de um forte movimento comunitário na cidade de Porto Alegre. Não foi por acaso que esses movimentos foram os primeiros atores capazes de identificar a contenção na questão orçamento. Em segundo lugar, também é importante destacar o fato de que a capacidade da sociedade civil brasileira de recuperar a ideia da cidadania e incorporá-la na Constituição através da participação de associações e atores comunitários no processo de decisão sobre questões locais foi de fundamental importância para o próprio processo de inovação institucional. (AVRITZER apud SANTOS, 2002, p. 575).

A primeira razão destacada no trecho supracitado versa sobre o diferencial organizacional e o desenvolvimento das relações associativas e comunitárias em Porto Alegre. Tal diferencial da população é, inclusive, anterior à própria implantação do O.P. na gestão de Olívio Dutra, em 1989. Para se ter ideia da capacidade de organização e mobilização da população porto-alegrense, ainda em 1986, na antiga gestão de Alceu Collares (PDT), a União das Associações dos Moradores de Porto Alegre emitiu documento à prefeitura com os seguintes termos:

O mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação (UAMPA, 1986 apud SANTOS, 2002, p. 575).

A segunda razão versa sobre o momento que a sociedade brasileira vivia em 1988/1989 logo após a promulgação da Constituição Federal Cidadã, documento

vanguardista que sinalizou para a recuperação da cidadania e da democracia naquele momento, inclusive trazendo em seu corpo diversos dispositivos que asseguram a participação popular nas decisões estatais.

O marco institucional no Brasil que favoreceu a criação da experiência do OP foi sem sombra de dúvida a Constituição Federal de 1988, pois esta estimulou a criação de canais de participação nos municípios e fortaleceu a descentralização, viabilizou a criação de capacidades financeiras e legais, permitindo aos municípios a administração de questões locais. (FARIA, 2000 apud DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 183).

No caso inovador e vanguardista do OP de Porto Alegre, a cidade foi dividida em 16 regiões e cada uma dessas têm eleitos os seus respectivos conselheiros, os quais compõem suas respectivas assembleias regionais e temática.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre é caracterizado por três grandes momentos prioritários: as reuniões preparatórias, rodada única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal.

O ciclo Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte. As secretarias municipais e autarquias acompanham estas reuniões, prestando esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas..

Em seguida, nas Assembleias Regionais e Temáticas, nas 16 Regiões territoriais e seis Temáticas do OP: “1) Circulação e transporte; 2) educação e lazer; 3) cultura; 4) saúde e assistência social; 5) desenvolvimento econômico e tributação; e, 6) organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental” (SANTOS, 2002, p. 472); a população elege as prioridades para o Município, seus conselheiros e define o número de delegados da cidade, para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas.

Por fim, segundo informações do site da Prefeitura de Porto Alegre (http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=18), a Assembleia Municipal é o grande encontro da população para empossar os novos conselheiros

do OP e entregar ao Governo a hierarquização das obras e serviços demandados para toda a cidade. Na assembleia municipal é reservado espaço à discussão de temas de caráter geral.

Em relação aos números, segundo a publicação “Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre”, de Luciano Fedozzi, (2007, p. 23) o número total de participantes do OP de Porto Alegre soltou de 628 pessoas no ano de 1990, para o recorde de 17.241 participantes no ano de 2002, estabilizando na quantidade de 11.536 pessoas com participação ativa na edição do ano de 2006.

O modelo de Porto Alegre ganhou grande repercussão e reconhecimento da população. Devido ao sucesso do Orçamento Participativo na cidade, tal ferramenta de gestão participativa ganhou projeção nacional e internacional, servindo de parâmetro para outros governos municipais.

É imperioso frisar que a experiência de Porto Alegre, “devido sua longevidade, em 1996 foi escolhida como uma das melhores práticas de governo, por ocasião da II Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – Habitat II (Istambul)”. (SILVA, 2004, p. 33).

Ademais, na presente análise histórica, há de se falar também da experiência exitosa de Belo Horizonte. “No ano de 2005 o orçamento de Belo Horizonte foi considerado o orçamento mais democrático do País”. (LIMA, 2008, p. 46).

A experiência do Orçamento Participativo da cidade de Belo Horizonte merece destaque devido ao seu diferencial de ter sido o primeiro município a implantar um Orçamento Participativo Digital.

Álvaro de Lima (2008, p. 46), dissertando sobre a posição vanguardista da Capital mineira, assim expressa: “A Capital Belo Horizonte merece destaque, ao inovar adotando o Orçamento Participativo Digital, realizado através do acesso à internet”. Um quinto das verbas destinadas para o orçamento participativo da cidade era reservado para o tal inovador sistema digital de eleição das prioridades orçamentárias.

Este mecanismo que prescinde da presença física dos participantes foi lançado em 2006 e já começou com mais de vinte e cinco milhões de reais

disponibilizados para que a população decidisse os rumos dos investimentos pela internet.

Segundo SAMPAIO, MAIA e MARQUES (2010, p. 452), em um estudo de caso publicado sobre o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte:

Em 2006, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) lançou o “Orçamento Participativo Digital” (OPD), que, diferentemente do OP regional da cidade, prescindiria da presença física dos participantes: isto é, o processo se dá unicamente através de votação online. A PBH disponibilizou US\$11,25 milhões para serem investidos nas nove regionais do município (o orçamento de US\$44,2 milhões do OP offline foi mantido, ou seja, o OPD teve uma verba distinta de sua versão presencial).

Com o passar dos anos a boa prática de gestão pública que é o Orçamento Participativo, foi difundida por diversos municípios pelo Brasil e se espalhou por administrações de outros variados partidos, não mais apenas nas do Partido dos Trabalhadores.

“Hoje o Orçamento Participativo não é exclusividade de administrações do PT, cerca de 70 municípios adotam este mecanismo, pela qual a população elege suas obras prioritárias que devem ser incluídas na proposta orçamentária”. (SILVA, 2004, p. 33).

No Ceará, é importante citar a destacada experiência do Orçamento Participativo de Fortaleza, implantada a partir de 2005, com o início do governo da Prefeita Luizianne Lins.

O município de Fortaleza adotou o Orçamento Participativo em 2005, no governo de Luizianne Lins do PT. A prefeitura, através da Coordenadoria do OP na Secretaria do Planejamento – SEPLA e Secretarias Regionais, iniciou a construção deste mecanismo de participação popular que deu a chance e o poder da população opinar sobre a aplicação dos recursos públicos municipais, fortalecendo assim, a cidadania e a democracia na cidade. (LIMA, 2008, p. 54).

No início de sua implementação, como seria a primeira vez que se tentava instituir um Orçamento Participativo na capital cearense, os gestores responsáveis tomaram como base as experiências já vividas em outras capitais brasileiras, tais como as supracitadas experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. Nesse sentido expressa Ana Lúcia Lima Gadelha (2010, p. 103):

As experiências de OP vividas em outras capitais brasileiras, como Porto Alegre, São Paulo, Recife, Belo Horizonte, foram norteadoras para a elaboração e execução do OP de Fortaleza, e necessárias para orientar o desenho metodológico a ser implantado na cidade, respeitando-se as suas especificidades.

Segundo informações do Site Oficial da Prefeitura de Fortaleza (<http://www.fortaleza.ce.gov.br/cpp/op-fortaleza>), o OP implantado em Fortaleza conta com um ciclo composto por cinco etapas consecutivas: reuniões preparatórias; assembleias eletivas; avaliação das propostas; assembleias decisivas; e Fiscalização, acompanhamento e divulgação das atividades.

O ciclo do Orçamento Participativo de Fortaleza tem início com as reuniões preparatórias, momento “para divulgar os resultados do Orçamento Participativo do ano anterior, explicitar os eixos que facilitarão as futuras discussões, apresentar a situação financeira do Município e horários das assembleias deliberativas”. (LIMA, 2008, p. 55)

Em seguida ocorrem as assembleias eletivas, momento em que os cidadãos apresentam e votam as propostas de obras e serviços. As sugestões apresentadas na assembleia são votadas lá mesmo. Cada participante tem o direito de escolher até três propostas para votar. Depois da votação, todos os participantes ficam sabendo a ordem das demandas por número de pontos que elas recebem.

A terceira etapa é a avaliação das propostas, ocorrida no período entre as assembleias eletivas e as decisivas. É o momento em que a Prefeitura avalia técnica, financeira e juridicamente cada proposta priorizada na fase eletiva.

A quarta e principal etapa são as Assembleias Decisivas. Nestas, os participantes conhecem a análise de cada proposta classificada e, quando

necessário, votam para decidir uma demanda. Essa votação acontece quando o orçamento previsto para aquela área ou aquele tema não é suficiente para fazer todas as demandas classificadas e avaliadas como viáveis. Com isso, a Prefeitura divide com a população a responsabilidade de definir o que é prioridade para a comunidade. Nessa mesma assembleia os participantes elegem os representantes de cada região ou segmento social: os chamados delegados do OP, responsáveis por acompanhar a execução das propostas decididas.

Por fim, ocorre a etapa de Fiscalização, acompanhamento e divulgação das atividades do OP, momento no qual os delegados eleitos nas Assembleias Decisivas participam do Fórum de Delegados do OP. Eles acompanham o andamento das propostas aprovadas e fazem a ponte entre a prefeitura e a população.

Logo no primeiro ano de implantação do OP em Fortaleza, 2005, “mais de 8 mil pessoas participaram, em 35 assembleias, de um processo que rapidamente foi incorporado ao calendário político do movimento popular”. (ALVES, 2012, p. 91).

Em um balanço publicado pela Prefeitura de Fortaleza das ações entre os anos 2005 e 2011, está expresso que “Em sete anos, mais de 146 mil fortalezenses decidiram em assembleias/audiências 1.760 ações viáveis, das quais 80,3% foram concluídas ou em andamento”. (ALVES, 2012, p. 102).

Tais números da exitosa experiência do OP de Fortaleza fizeram com que a capital cearense fosse considerada por uma pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), como a primeira capital do Nordeste e quinta do Brasil, no quesito transparência das Contas Públicas.

Esse compromisso com a cidade e com o cidadão colocou Fortaleza como a primeira capital em Transparência das contas públicas do Nordeste e a quinta do Brasil. Somente 8 capitais, das 27 pesquisadas, estão entre as melhores classificadas, ou seja, Fortaleza está entre as melhores no quesito Transparência. Os dados da pesquisa Transparência Orçamentária nas Capitais do Brasil (dez/2010- fev/2011), realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), estão disponíveis em www.inesc.org.br/biblioteca/textos/Transparencia. (ALVES, 2012, p. 100).

Como dito anteriormente, o ciclo do Orçamento Participativo de Fortaleza conta com a eleição de delegados do OP, os quais têm entre suas atribuições promover a fiscalização e controle das ações aprovadas. Tal estrutura colabora com o fortalecimento do controle social das contas e ações públicas. “Quando os cidadãos participam do controle social, ganha o indivíduo, ao exercer seu direito, e ganha toda a cidade, que assegura a qualidade nas ações públicas”. (ALVES, 2012, p. 96).

Por fim, há de se frisar que o OP implantado na cidade de Fortaleza pratica a inversão das prioridades dos gastos com obras e serviços públicos, privilegiando as áreas da cidade mais carentes, promovendo assim justiça social. Ao analisar os moldes de Orçamento Participativo que foram executados na experiência da capital cearense, “observamos a desconcentração das obras e serviços para regiões mais pobres, confirmando a inversão de prioridades das ações públicas a partir do OP”. (ALVES, 2012, p. 97).

Diante do exposto, resta aqui satisfatoriamente realizada uma breve abordagem histórica sobre as raízes do Orçamento Participativo, bem como também restam abordadas as experiências de maior destaque deste modelo de gestão participativa dos recursos públicos que se difundiu por várias cidades do Brasil.

3.3. Vantagens do Orçamento Participativo para a Administração Pública

O orçamento participativo, ferramenta democrática de planejamento orçamentário municipal, a qual divide o poder político entre o administrador e o administrado, no intuito de alcançar maior eficiência e transparência na gestão dos gastos públicos, se difundiu e se estabeleceu, irreversivelmente, como experiência positiva em vários municípios pelo Brasil.

Tal patente propagação e fixação do O.P. nas cidades onde ocorre sua implantação, transparece o quão necessária e exitosa é esta ferramenta de gestão, que apresenta consideráveis vantagens e benefícios para o bom e correto manejo da máquina pública.

Primeiramente, destacando as vantagens do orçamento participativo, é necessário arguir que este promove a ampliação da democracia e o desenvolvimento da cidadania, gerando reais ganhos políticos, tais como fortalecimento da auto-estima da sociedade e promoção do bem-estar social.

Em uma pesquisa de opinião quanto ao regime democrático, publicada pela Prefeitura de Porto Alegre e pelo Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA) (2013, P. 109), realizada em 2009, com os participantes do OP da capital gaúcha, foi feita a seguinte pergunta, com três alternativas de resposta aos entrevistados: Em relação à democracia o Senhor(a) considera: a) Para mim, a democracia é um regime bom, b) Para mim, é indiferente que o regime seja democrático ou não, 3) não sei.

Os participantes do OP foram separados, pelo tempo de participação, em cinco categorias: a) aqueles que estavam participando do OP pela primeira vez; b) iniciantes, aqueles que já participaram por um ano; c) aqueles que participaram de 2 a 4 anos; d) aqueles que participaram de 5 a 7 anos; e, e) veteranos, aqueles que participaram em oito ano ou mais.

Com o resultado da pesquisa, percebeu-se que quanto maior o tempo de participação no OP tinham os entrevistados, maior foi a porcentagem de respostas que classificavam “a democracia como um bom regime” e menor foi a porcentagem de entrevistados que responderam “indiferente que o regime seja democrático ou não”.

No total de entrevistados, “a ampla maioria dos integrantes do OP (66,5%) entende que a democracia é um regime bom, contra 21,7% que se posiciona indiferente frente a essa questão, e outros 11,8% que disseram não saber ou não responderam”. (2013, p. 108). Em assim sendo, fica cristalino o fortalecimento do ideal democrático nos cidadãos, promovido pelo Orçamento Participativo.

Segundo Valdemir Pires (2001, p. 68):

O Orçamento Participativo é uma oportunidade para esse exercício, porque ele permite ao indivíduo resgatar a ideia de que é sujeito, de que é suficientemente digno para ser respeitado pelo poder público, de que faz

parte de um todo social regido por normas e não por vontades individuais ou grupais superiores, de que o espaço público também lhe pertence, de que não há seres iluminados capazes de lhe proporcionar melhores dias, de que seu destino está parcialmente em suas mãos e parcialmente nas mãos de um “ser coletivo” cuja vontade não pode ficar completamente ao sabor de interesses estranhos aos seus.

O OP abre espaço para que cidadãos, até então colocados à margem das decisões e dos rumos da sociedade, possam fazer parte do cotidiano social e político da cidade, promovendo, assim, o senso de cidadania ativa.

No balanço oficial da Prefeitura de Fortaleza entre os anos 2005 e 2011, está expresso que entre tais anos “o OP envolveu 146.634 cidadãos e cidadãs no planejamento das políticas públicas da cidade”. (ALVES, 2012, p. 92).

Em Fortaleza:

Além de trabalhar a importância da participação local, nos bairros, o Orçamento Participativo (OP) abriu espaços para que grupos sociais historicamente excluídos, como mulheres, população negra, idosos, pessoas com deficiência, juventude, LGBT, crianças e adolescentes pudessem interferir diretamente nos rumos das políticas públicas. (ALVES, 2012, p. 91).

Nessa linha, na medida em que o Orçamento Participativo dá ao cidadão comum a capacidade de participar ativamente do processo social e que promove a democracia, aproximando o governo e a comunidade, este instrumento de gestão amplia a transparência dos gastos públicos e facilita o estabelecimento de um melhor e mais concreto controle social.

Na experiência do OP de Fortaleza, tem-se o registro de que “o município de Fortaleza foi o primeiro do Brasil a convocar e realizar uma Conferência sobre Transparência”. (ALVES, 2012, p. 93). Os números da exitosa experiência do OP de Fortaleza, já abordados no presente capítulo, fizeram com que a capital cearense fosse considerada por uma pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), como a primeira capital do Nordeste e quinta do Brasil, no quesito transparência das Contas Públicas.

Ademais, o ciclo do Orçamento Participativo de Fortaleza conta com a eleição de delegados do OP, os quais têm entre suas atribuições promover a fiscalização e controle das ações aprovadas. Tal estrutura colabora com o fortalecimento do controle social das contas e ações públicas. “Quando os cidadãos participam do controle social, ganha o indivíduo, ao exercer seu direito, e ganha toda a cidade, que assegura a qualidade nas ações públicas”. (ALVES, 2012, p. 96).

Desta forma, os tradicionais populismo e clientelismo político, tão notáveis na gestão pública em alguns momentos da história, acabam sendo combatidos e reduzidos. Esta é, portanto, mais uma clara vantagem que a implantação de um orçamento participativo pode trazer para a administração pública.

Nesse sentido é a lição de Valdemir Pires (2001, p. 68): “O Orçamento Participativo é, enfim, uma oportunidade para a tomada de consciência que abre alas para a cidadania, assim como para a exorcização do populismo, que tão mal faz a ela”.

Segundo CARVALHO e ARAÚJO: “Na administração municipal, a distribuição de recurso dá-se através da relação clientelista, isto é, os vereadores aprovam o repasse de verba pública em obras e serviços para as comunidades que lhe ofereçam maiores credibilidades políticas no município”. (2010, P. 483).

Em contrapartida a este prejudicial costume da gestão pública municipal tradicional e ultrapassada, estão posicionados os critérios universais, impessoais e objetivos instituídos pela prática de um Orçamento Participativo, os quais “tornam-se um obstáculo para esse tipo de troca de favores ou barganha política, pois o OP estabelece um vínculo direto de diálogo entre prefeitura e munícipes e transfere a estes a função de agenciador à alocação da verba municipal”. (2010, p. 483).

Supracitados autores, citando a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, assim expõem: “com a introdução do OP em Porto Alegre, a prática clientelista exercidas por alguns vereadores parece estar enfraquecendo como consequência do objetivo do OP em canalizar a escolha das obras e atividades do Governo Municipal para esfera da participação direta da população”. (2010, p. 483).

Na mesma esteira é a lição de Maria de Fátima Oliveira: “São muitas as vantagens do orçamento participativo, como permitir uma maior participação da sociedade na gestão dos recursos públicos, além de combater com o clientelismo e o autoritarismo político e incentivar o associativismo”. (2013, p. 18).

Há autores, como MAGALHÃES, OLIVEIRA e SOUZA (2007), que consideram o Orçamento Participativo como sendo um instrumento de distribuição de renda e de justiça social, uma vez que permite que setores de baixa renda, historicamente marginalizados e esquecidos, possam apresentar diretamente e debater com o poder público as suas necessidades e carências.

De tal forma, o O.P. possibilita a inversão das prioridades dos investimentos públicos, tornando os recursos orçamentários mais acessíveis para as comunidades carentes. Sobre a presente temática, supracitados autores, assim versam:

Uma das razões do sucesso do OP, além da atribuição de legitimidade pelo Estado às decisões dos participantes, é a forma como traz a vontade dos setores mais marginalizados de uma sociedade para o debate público, o que demonstra suas reais e nítidas necessidades diante dos demais setores.

Portanto, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição dos recursos públicos a nível de cada regional ou local. Destarte, não há como negar o caráter essencialmente democrático e racional do Orçamento Participativo, através do qual a população participa da discussão e corrobora ao decidir quais planos referentes ao orçamento serão realizados, de maneira que os recursos orçamentários tornam-se mais acessíveis à comunidade, especialmente a mais carente, que, para obtê-los valerá de sua capacidade argumentativa, demonstrando sua real necessidade, enquanto as demais, cientes dos objetivos do OP consentem na reversão das prioridades, para após, serem também beneficiadas. MAGALHÃES, OLIVEIRA e SOUZA (2007, p 1230).

Nessa linha também contribui Márcio Cunha Coelho (2009, p. 30):

O Orçamento Participativo, desta forma, tem possibilitado a capacidade de se tornar um mecanismo de inclusão da população de baixa renda. Ao inverter prioridades estabelecidas historicamente e, geralmente definidas por grupos de interesse com capacidade de influência no cenário político, e ponderar a ação de mediadores políticos. (...) as experiências de participação popular proporcionam uma melhor redistribuição do gasto público, contemplando e possibilitando, assim o atendimento de demandas de áreas há muito esquecidas.

Na experiência do Orçamento Participativo de Fortaleza, segundo balanço publicado pela Prefeitura de Fortaleza das ações entre os anos 2005 e 2011, ocorreu a citada inversão das prioridades dos investimentos públicos, privilegiando as áreas da cidade mais carentes, promovendo assim justiça social. Ao analisar os moldes de Orçamento Participativo que foram executados na experiência da capital cearense, “observamos a desconcentração das obras e serviços para regiões mais pobres, confirmando a inversão de prioridades das ações públicas a partir do OP”. (ALVES, 2012, p. 97).

Com esse mesmo entendimento, segundo um estudo sobre a experiência do OP de Belo Horizonte, Regina Maria de Araújo assim contribui:

Em 2000, a Prefeitura Municipal passou a utilizar no OP/BH o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU). Esse Índice expressa o acesso da população a determinados serviços urbanos, como abastecimento, assistência social, educação, cultura, habitação, lazer, infraestrutura, saúde, meio ambiente, segurança e serviços urbanos. Considerando essas variáveis, o Índice serviu como instrumento para auxiliar a distribuição dos recursos disponíveis em cada uma das 81 UPs de Belo Horizonte, com vistas a fortalecer a inversão de prioridades, ou seja, alocar mais recursos para as regiões mais carentes. Com essa medida, quanto mais populosa e carente for a região, mais recursos ela passará a receber. (2012, p. 48).

Nesse ponto da narrativa, é necessário reafirmar a vantagem que a implementação de um orçamento participativo traz em relação à ampliação da transparência dos gastos públicos e do conseqüente controle social sobre estes. A participação popular permitida pelo O.P. possibilita um maior controle e uma maior fiscalização dos gestores públicos por parte da população, dificultando, inclusive, a corrupção.

Nesse sentido é a lição de Elisianne Florêncio (2012, p. 35):

Percebe-se que, com a participação popular a fiscalização do povo sobre as ações do governo é mais efetiva, dificultando a corrupção. A experiência do orçamento participativo proporciona a participação dos cidadãos em

algumas decisões do Poder Executivo, fazendo com que estas sejam tomadas e realizadas com certa transparência.

“Participar das decisões do orçamento significa defender o patrimônio público, contribuir para reduzir as desigualdades sociais e aplicar de forma honesta e eficiente o dinheiro público”. (CRUZ, PROCÓPIO E NETO, 2013, p. 16).

Em conclusão a esse entendimento de que a implementação de um orçamento participativo auxilia no combate a corrupção, Patrus Ananias (2013), Ex-Prefeito de Belo Horizonte, em análise sobre o OP da capital mineira, assim contribui:

Além dessa dimensão muito importante, a eleição das prioridades, outras vantagens cívicas se abrem com a participação popular. Crescem os vínculos de solidariedade e de sentimento comunitário na medida em que os participantes tomam conhecimento e discutem todas as reivindicações, possibilitando que as pessoas de uma comunidade se interessem nos problemas das outras. Os cidadãos, por meio de delegados eleitos nas assembleias, acompanham a execução das obras, a implantação das políticas públicas sociais e se tornam parceiros importantes no combate à corrupção e à burocracia. Acompanham e fiscalizam também a qualidade das obras e dos serviços públicos.

Por fim, em relação à eficiência administrativa, exigida do administrador público pelo artigo 37 da Constituição Federal, Marcelo Luis da Costa (2010, p. 14), assim conceitua: “Eficiência consiste em realizar as atribuições de uma função pública com competência, presteza, perfeição e rendimento funcional, buscando, com isso, superar as expectativas do cidadão-cliente”.

Em assim sendo, o orçamento participativo, ao dar poder de decisão sobre a destinação dos gastos públicos aos próprios destinatários destes gastos (a população), faz com que os investimentos sejam realizados em estrito atendimento às expectativas do cidadão-cliente, evitando desperdícios e investimentos em demandas desnecessárias.

De tal forma, a implementação de um orçamento participativo em um município é patentemente vantajosa no ponto de vista da eficiência nos gastos públicos.

O Ex-Secretário da Fazenda do Rio Grande do Sul, Arno Augustin Filho ao citar dados do OP de Porto Alegre, em artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo (2009), reforça a tese aqui apresentada, qual seja, a de que o gasto público é mais eficiente quando feito nas esferas mais próximas da população. Veja-se:

As experiências de democratização existentes no país, como é o caso do orçamento participativo, demonstram melhoria da eficiência e resultados fiscais animadores. A Prefeitura de Porto Alegre, por exemplo, saiu de um déficit de mais de 35% e de um gasto com pessoal de 98% para uma situação de equilíbrio fiscal, alcançado por meio do aumento da receita própria. Este, por sua vez, possibilitou uma redução do gasto com pessoal de mais de 30 pontos percentuais, após dez anos de participação popular. Graças a experiências como essa, há um reconhecimento internacional de que o gasto público é mais eficiente quando feito nas esferas mais próximas da população.

Nessa mesma esteira, Leonardo Avritzer (2002, p. 591), ao dispor sobre a experiência das instituições de controle social advindas do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, que fomentaram a eficiência administrativa da capital mineira, assim direciona:

A experiência de instituições de controle também sugere que o processo administrativo de tomada de decisão sobre a pressão de mecanismos participativos torna-se mais eficiente. Em uma entrevista com o presidente da Sudecap, a companhia de obras na cidade de Belo Horizonte, ele reconheceu que a presença de organismos de controle na cidade aumentou a necessidade do órgão administrativo de ser mais eficiente e mais aberto às demandas da população por esclarecimentos por questões técnicas. Quanto mais a população está informada, menos as explicações usuais para ineficiência e atrasos em cronogramas de obras são aceitas.

Sobre a eficiência administrativa alcançada pela otimização dos gastos públicos e pelo atendimento das expectativas do cidadão-cliente, ambas decorrentes da implementação e aplicação do OP, Antônio Everardo Lopes Matias (2003, p. 34), assim conclui:

O Orçamento participativo é um exemplo de como a participação organizada e consciente pode influenciar na mudança, no destino que as verbas públicas podem oferecer, a exemplo disso, tem-se a otimização dos recursos públicos, pois evita o desperdício provocado por investimentos desnecessários, ou que não têm continuidade, ou ainda que utilizam recursos além do necessário; emprego dos recursos em demandas consideradas necessárias pela população; maior transparências das contas públicas; possibilita a articulação de ações e projetos no município, tornando-os mais eficientes e com menor custo (...)

Diante do exposto, após a análise detalhada das publicações de diversos autores e das experiências exitosas em Porto Alegre, Belo Horizonte e Fortaleza, sobre as consequências da implementação de um orçamento participativo em um município, restaram demonstradas com vantagens do OP para administração pública as seguintes: amplia a democracia, desenvolve a cidadania, amplia a transparência nas contas públicas, melhora o controle social, combate o clientelismo e o populismo, obsta a corrupção, incentiva o associativismo, promove a distribuição de renda e a justiça social, evita desperdícios e obedece e promove o princípio constitucional da eficiência administrativa.

CONCLUSÃO

Para a resolução da problemática objeto do presente trabalho, qual seja, a delimitação de quais são as vantagens a serem aferidas e conquistadas pela Administração Pública de um município com implementação do instrumento de gestão chamado Orçamento Participativo, foram necessários alguns prévios conceitos e algumas prévias conclusões.

Primeiramente, analisamos o Orçamento Público como um todo, desde seus conceitos doutrinários e sua evolução histórica, até seus princípios de maior representatividade (Unidade, Universalidade, Orçamento Bruto, Anualidade, Não-Afetação das Receitas, Discriminação, Exclusividade e Equilíbrio). Nesse ponto, tomamos posse dos prévios conceitos sobre Orçamento Público necessários para o início da caminhada.

Seguindo essa esteira, adentramos no estudo do Sistema de Planejamento Orçamentário, que é composto pelas leis orçamentárias que são constitucionalmente previstas, as quais têm o objetivo de garantir a realização de ações articuladas de planejamento e de organização financeira da administração pública (P. P. A., L. D. O. e L. O. A.); bem como do Ciclo Orçamentário, que é o conjunto de todas as ações que se repetem periodicamente no sentido de dar existência prática e funcionalidade ao orçamento público, o qual compreende quatro fases, quais sejam: Elaboração, Aprovação, Execução e Controle.

Nesse ponto, abordamos a lição do clássico e renomado autor Idalberto Chiavenato, segundo o qual as quatro funções básicas da Administração (Processo Administrativo) são: Planejamento, Organização, Direção e Controle. Em assim sendo, demonstramos pormenorizadamente que há equivalência e interação entre as fases do ciclo orçamentário e as funções básicas da administração.

Chegamos, então, à primeira prévia conclusão necessária ao presente trabalho: o Orçamento Público, ferramenta de planejamento e de organização financeira, da forma como está posto na legislação pátria, é ferramenta elementar e fundamental de gestão pública.

No segundo capítulo, abordamos a conceituação clássica de democracia, que tem como seus princípios fundadores a maioria numérica, a igualdade e a liberdade. Seguindo essa esteira, surgiu a necessidade de conceituar e diferenciar as três formas de exercício do poder popular: por meio de representantes eleitos (Democracia Indireta ou Representativa), diretamente pelos próprios cidadãos (Democracia Direta) ou por meio de combinado dessas duas formas concomitantemente (Democracia Semidireta ou Participativa). Nesse ponto, tomamos posse dos prévios conceitos necessários para o entendimento sobre democracia e sobre participação popular.

Ademais, demonstramos que o Brasil adota a democracia semidireta/participativa, que é a combinação da democracia representativa (o povo se governa por intermédio de representantes eleitos) com determinados instrumentos da democracia direta.

Assim, estando demonstrado que Constituição Federal de 1988 adota expressamente os fundamentos da democracia participativa, tendenciando os seus institutos para um modelo de gestão pública amplamente participativo, apresentamos os mecanismos de operacionalização da participação popular atualmente utilizados na gestão pública brasileira (consulta pública, audiência pública, colegiados públicos, assessoria externa, denúncia pública, reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos, colaboração executiva, ombudsman (ouvidoria), participação ou controle mediante ações judiciais e fiscalização orgânica).

Nesse ponto, analisamos a problemática que a administração pública atual vivencia novos paradigmas, a velha administração burocrática e gerencial deu espaço a uma nova administração pública firmada no direito fundamental de participação do cidadão na formação, implementação e controle das políticas públicas.

Em assim sendo, considerando as lições trazidas por vários autores, os quais, mesmo com nomenclaturas diferentes (administração participativa, administração consensual, administração dialógica, etc.), mantiveram a mesma linha de raciocínio, chegamos à segunda prévia conclusão necessária ao presente trabalho: a

Democracia Participativa é uma tendência irreversível da Administração Pública Contemporânea.

Por fim, de posse das prévias conclusões necessárias para o direcionamento do presente trabalho, quais sejam: 1. O Orçamento Público é ferramenta elementar e fundamental de gestão pública, 2. A democracia participativa é latente e irreversível tendência da administração pública contemporânea; adentramos na resolução da problemática objeto do trabalho: o Orçamento Participativo, o qual é um orçamento público construído com base e fundamento na participação popular.

Nesse ponto, realizamos uma completa abordagem conceitual sobre o Orçamento Participativo, momento no qual percebemos que o seu conceito passa pela análise de algumas expressões e palavras que trazem ideias nucleares, as quais, somadas, formam um conceito-chave completo sobre o O.P. São elas: participação popular, partilha do poder político, governo, democracia, planejamento e eficiência.

Em assim sendo, somando tais ideias nucleares, chegamos à conclusão apresentada por Marilene Rego (2009, p. 51), que sintetiza um conceito que aborda completamente o que é o orçamento participativo, sob todas as suas óticas: “Pode-se entender que o governo, por ocasião do planejamento de sua gestão, abre espaço para a participação popular, de forma democrática, dividindo, assim o poder político, a fim de alcançar uma gestão pública mais eficiente”.

Apresentamos também os três princípios que norteiam o Orçamento Participativo, quais sejam: a) Participação aberta a todos os cidadãos, sem diferenciação de status e prerrogativas; b) Definição de regras internas pelos próprios participantes, combinando democracia direta e representativa; e, c) Alocação de recursos para investimentos de acordo com uma combinação de critérios gerais e técnicos.

Nessa esteira, realizamos uma abordagem histórica sobre as raízes do Orçamento Participativo, bem como também sobre as experiências de maior destaque deste modelo de gestão participativa, que se difundiu por várias cidades do Brasil, dando destaque para as experiências de Porto Alegre, Belo Horizonte e Fortaleza.

Diante de todo o exposto, realizamos a análise das publicações de diversos autores e das experiências exitosas das três capitais supracitadas, sobre as consequências da implementação de um Orçamento Participativo em um município. Assim, concluímos que são vantagens do OP para administração pública as seguintes: amplia a democracia, desenvolve a cidadania, amplia a transparência nas contas públicas, melhora o controle social, combate o clientelismo e o populismo, obsta a corrupção, incentiva o associativismo, promove a distribuição de renda e a justiça social, evita desperdícios e obedece e promove o princípio constitucional da eficiência administrativa.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes. A democracia no estado moderno: entre ambivalência e participação. **Pensar**, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 82-89, fev, 2005.

ALVES, Nágela Raposo (Coord.). **Prefeitura de Fortaleza: Juntos Construindo a Fortaleza Bela 2005-2011**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2012.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base na LC nº 101/00 e nas classificações contábeis advindas da SOF e STN**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade Pública: da teoria à prática**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARAÚJO, Regina Maria. **Orçamento participativo: uma experiência de gestão e planejamento urbano em belo horizonte**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Fundação Mineira de Educação e Cultura, Belo Horizonte, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo: Ática, 1991

CARVALHO, Cesar Machado; ARAUJO, Geraldo José Ferraresi de. O Orçamento Participativo: avanços e desafios do orçamento participativo de araraquara em direção à ampliação da cidadania local. **Revista Gestão e Sociedade**. Belo Horizonte, v. 4, n. 7, Jan/Abr, 2010.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos. **RVMD**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 356-384, jul/dez, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto, **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COELHO, Marcio Cunha. **Orçamento Participativo: Obstáculos e Oportunidades**. 2009. Monografia (Especialização em Orçamento e Finanças) - Universidade de Brasília. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação, Brasília, 2009.

COSTA, Marcelo Luis da. **Orçamento Público: o instrumento da gestão**. 2010. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2010.

CRUZ, Joao Pessoa da; PROCOPIO, Pedro Paulo; DOS SANTOS NETO, Sátyro Bezerra. Orçamento Participativo: Passaporte Para A Cidadania. **Cadernos de Graduação - Ciências Humanas e Sociais Facipe**, Recife, v. 1, n.1, p. 11-19, ago, 2013.

DAGNINO, E; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra: Campinas: Unicamp, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração Pública, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.

DE CICCIO, Claudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FEDOZZI, Luciano. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

FILHO, Arno Hugo Augustin. Resolução da crise federativa. **Jornal Folha de São Paulo**. São Paulo. 26 jun. 1999. Opinião. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz26069910.htm#_=_> Acesso em: 16 jun. 2015.

FLORÊNCIO, Elisianne da Costa. **O orçamento participativo como mecanismo de controle da aplicação dos recursos públicos**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão da Organização Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2012.

FONSECA, Gilson Roberto Barbosa. Cap. 7. *In*: VAN DER LEY, Luciano Gonzaga (Org.). **Gestão pública: facetas estratégicas**. Fortaleza: Imprensa Universitária-UFC, 2012.

FORTALEZA, OP Fortaleza. **Prefeitura de Fortaleza**. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/cpp/op-fortaleza>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

FORTES, João. **Contabilidade Pública**. 9. ed. Brasília: Franco & Fortes, 2006.

GADELHA, Ana Lúcia Lima. **O orçamento público participativo como instrumento de efetivação da cidadania**. 2010. Dissertação (Mestrado Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará: Fortaleza, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GORCZEVSKI, Clóvis; MAYER, Grazieli Schuch. A Efetivação de Direitos Fundamentais através de uma Administração Pública Democrática e Participada. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11, 2014, Santa Cruz do Sul. **Anais do XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea & VI Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2014.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**: teoria e pratica. 10.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LIMA, Álvaro Rafael Cavalcante de. **Orçamento participativo**: um estudo de caso no município de Fortaleza. 2008. Monografia (graduação em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Fortaleza, 2008.

MACEDO, Aquilino Alves de. **A Participação Popular na Administração Pública**: Um Direito Constitucional. Disponível em: <<http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigosArquivos/69e9b4e3ac61bbf9a2cf79a3b3d33edc.pdf>>. Acesso em: 28 Mai 2015.

MAGALHÃES, G. A.; OLIVEIRA, L. A.; SOUZA, T. S. A Legitimidade do Orçamento Participativo como Instrumento de Justiça Social: As Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. *In*: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16, 2007, Campos Dos Goytacazes. **Anais do XVI Encontro Preparatório Para Congresso Nacional Do Conpedi**. Campos Dos Goytacazes: Jose Arthur Boiteux, 2007.

MARSHAL, T. H. Cidadania, **Classe Social e Status**. Zahar: Rio de Janeiro, 1967. Apud, FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo**: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1999.

MATIAS, Antônio Everardo Lopes. **A importância do orçamento participativo para a administração pública**. 2003. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Fortaleza, 2003.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MODESTO, Paulo. Participação Popular na Administração Pública. Mecanismos de Operacionalização. **Revista Eletrônica sobre Direito do Estado**. Salvador, n. 2, abr/jun, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rede-2-abril-2005-paulo%20modesto.pdf>> Acesso em: 28 Mai 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

OLIVEIRA, Erival da Silva. **Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2006.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303-322, jan. 2009. ISSN 2318-8235. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>>. Acesso em: 28 Mai. 2015.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação Administrativa. **Revista Eletrônica sobre Direito do Estado**. Salvador, n. 3, set/nov, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-3-SETEMBRO-2005-GUSTAVO%20JUSTINO.pdf>> Acesso em: 28 Mai 2015.

OLIVEIRA, Maria de Fátima. **Gestão de Recursos e a Importância do Orçamento Participativo no município de Imbaú/PR**. 2013. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

ORSI, Fábio Chagas. Orçamento Participativo: uma metodologia em ascensão. **EconomiaBR**. 10 set 2001. Disponível em: <<http://www.economiabr.net/colunas/orsi/orcamentopart.html>>. Acesso em: 28 Mai 2015.

PEREIRA, José Matias. **Curso de Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2010.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Manole, 2001.

PORTO ALEGRE, Linguagem OP. **Prefeitura de Porto Alegre**. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=18>. Acesso em: 16 jun. 2015.

PORTO ALEGRE. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: perfil, avaliação e percepções do público participantes**. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2013.

REGO, Marilene Gomes de Sousa. **A influência da implantação do Orçamento Participativo na Cultura Política dos habitantes da cidade de João Pessoa-PB**. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Paraíba: Centro de Ciências Sociais Aplicadas, João Pessoa, 2009.

SÁ, Mariana Camelo. **Orçamento participativo no Brasil: uma visão social**. 2004. Monografia (graduação em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Fortaleza, 2004.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 446-477, nov, 2010.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. **Orçamento Público e os Municípios: Alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal**. UFRGS, 2001. Disponível em:

<<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/19441/000305177.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 28 Mai. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Laurinete Maria de Souza. **Orçamento Participativo**: nova participação da sociedade na gestão pública municipal. 2004. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública e Auditoria) – Universidade Federal da Paraíba: Centro de Ciências Sociais Aplicadas, João Pessoa, 2004.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUSA, Patrus Ananias de. Por que parou? Parou por quê? **Blog do Patrus**. 3 jul. 2013. Disponível em: <<http://patrusanancias.com.br/blog/por-que-parou-parou-por-que/>> Acesso em: 16 jun. 2015.

VAN DER LEY, Luciano Gonzaga (Org.). **Gestão pública**: facetas estratégicas. Fortaleza: Imprensa Universitária-UFC, 2012.

ZANETTI, Bruno Marco. Democracia. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXIII, v. 38, jul. 2013. Disponível em: < http://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/democracia_-_artigo_-_bruno_marco_zanetti.pdf >. Acesso em: 13 Mai. 2015.