



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA
DIREÇÃO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

SANDRA NOGUEIRA SOBRAL AUSTREGÉSILO

**A APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ESTÁ RELACIONADA COM A DIS-
TRIBUIÇÃO DA RIQUEZA PÚBLICA – UMA DISCUSSÃO PRELIMINAR**

Fortaleza

2014



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA
DIREÇÃO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTANCIA
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

SANDRA NOGUEIRA SOBRAL AUSTREGÉSILO

A APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ESTÁ RELACIONADA COM A DISTRIBUIÇÃO DA RIQUEZA PÚBLICA – UMA DISCUSSÃO PRELIMINAR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista.

Prof. Orientador:

Fortaleza

2014

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catálogo na fonte
Bibliotecário: Francisco das Chagas M. de Queiroz – CRB-3 / 1170

A953a Austregésilo, Sandra Nogueira Sobral.

A aplicação dos recursos públicos está relacionada com a distribuição da riqueza pública – uma discussão preliminar / Sandra Nogueira Sobral Austregésilo. Redenção, 2014.

41 f.; 30 cm.; il. Col.

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Inclui Lista de ilustração, Referências e Apêndices.

1. Orçamento. 2. Democracia. 3. Brasil. Lei de Responsabilidade Fiscal. I. Título.

CDD 336.81

SANDRA NOGUEIRA SOBRAL AUSTREGÉSILO

**A APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ESTÁ RELACIONADA COM A IS-
TRIBUIÇÃO DA RIQUEZA PÚBLICA – UMA DISCUSSÃO PRELIMINAR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Especialização em Gestão Pública da
Universidade da Integração Internacional da
Lusofonia Afro-Brasileira como parte dos
requisitos para a obtenção do título de Especialista.

Aprovado em: _____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Nome
Instituição

Prof. Dr. Nome
Instituição

Professor Nome
Instituição

Fortaleza
2014

Dedicatória

Ao meu amado esposo, José Airton Austregésilo Júnior, às minhas pérolas Ana Karoline e João Matheus, que sempre me incentivaram para realização dos meus ideais, encorajando-me a enfrentar todos os momentos difíceis da minha vida, que não foram poucos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela sabedoria, força e alegria que me entrega todos os dias da minha vida.

Aos meus pais José Nogueira Sobral (in memorian) e Maria Jacira Nogueira Sobral pela compreensão, apoio e contribuição para a minha formação acadêmica, sendo ele junto com Minha mãe verdadeiros amigos, companheiros, principalmente na época em que eu tive que trabalhar e estudar ao mesmo tempo, e hoje sorriem orgulhosos ou choram emocionados, que muitas vezes, na tentativa de acertar, cometeram falhas, mas que inúmeras vezes foram vitoriosos, que se doaram inteiros e renunciaram aos seus sonhos, para que, muitas vezes, eu pudesse realizar o meu sonho.

A todos que compartilharam com o meu ideal e os alimentaram, incentivando a prosseguir na jornada, mostrando que o caminho deveria ser seguido sem medo, fossem quais os obstáculos. Minha eterna gratidão vai além dos meus sentimentos.

Ao meu sogro, por muitas vezes, com os seus conselhos, aprimorou a minha jornada.

A minha Tutora, Janiely Maria Monteiro Teixeira Bessa, por ser uma peça chave na conclusão desta Monografia postando palavras incentivadoras e motivadoras, durante todo o curso, fazendo valer a pena a realização deste meu sonho.

“Acreditamos saber que existe uma saída, mas não sabemos onde está. Não havendo ninguém do lado de fora que nos possa indicá-la, devemos procurá-la por nós mesmos. O que o labirinto ensina não é onde está a saída, mas quais são os caminhos que não levam a lugar algum”.

Norberto Bobbio

RESUMO

O orçamento é um instrumento utilizado para administrar os recursos públicos. Tais recursos não pertencem a nenhum indivíduo ou grupo isoladamente, devendo, pois, receber destinação que resulte em benefício coletivo.

Por isso, decisões sobre como arrecadar e como gastar os recursos públicos necessitam de respaldo popular para a busca de soluções que atendam ao maior número de pessoas possíveis. Nessa pesquisa discutiremos as questões em torno da aplicação do Orçamento Participativo em escala nacional, não somente nos municípios como também nos Estados e no Distrito Federal. No contexto geral, será discutida às várias formas de elaboração de leis para a população ter acesso aos orçamentos anuais, já que é o início de todo processo legislativo, fato culminante desta monografia, inclusive com projetos de leis, desenvolvidos e defendidos por alguns parlamentares, trazendo a referência em questão sobre essa discussão da sociedade participar do processo decisório na destinação dos recursos públicos em outras esferas. Veremos resultados (através de anexos) do dinheiro público sendo aplicado com eficiência e transparência na capital de Belo Horizonte (1993-2008) e a satisfação da população em ver a sua cidade sendo desen-volvida de acordo com as suas necessidades.

Palavras-Chave: Orçamento participativo, Iniciativa popular, Democracia participativa, Transparência fiscal, Orçamento público, Lei de Responsabilidade Social.

ABSTRACT

The budget is an instrument used to manage public resources. Such features per-and customs duties resulting to any individual or group in isolation and should therefore receive allocation that results in collective benefit.

Therefore, decisions about how to rise and how to spend public resources require popular support to the search for solutions that meet the greatest number of people possible.

In this research we will analyze and discuss the issues surrounding the implementation of the budget break captive on a national scale, not only in the cities but also in the States and the Federal District.

In the general context, will be discussed at various forms of drafting laws for the population have access to annual budgets, since it is the beginning of every legislative process, culminating this fact monograph, including bills, developed and defended by some parliamentarians, bringing the reference in question of this discussion of society participate in the decision-making process in the aims of public resources tion in other spheres.

See results (through attachments) of public money being applied efficiently and transparence in the capital of Belo Horizonte (1993-2008) and the satisfaction of the population to see their city being developed according to their needs.

Keywords: Participatory budgeting, Popular initiative, Participatory Democracy, Fiscal trans-
parency, Public budget, Law of Social responsibility.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadra 1 Comissão Mista	28
Quadro 2 Instituição do orçamento participativo no âmbito federal	30
Quadro 3 CAE aprova regras para participação popular na elaboração do Orçamento	32
Quadro 4 Programa OP	33
Quadro 5 Participação popular	35
Quadro 6/7 Urbanização da Avenida. Gandhi	38

SUMÁRIO

Introdução	11
1 Experiências Diversas	
1.1 Gestão Administrativa Compartilhada	14
1.2 Experiência de Êxito	16
2 Orçamento Participativo no Brasil	17
3 Experiências de Sucesso	18
4 Objetivos do Orçamento Participativo	
4.1 Fundamentação Legal	20
4.2 Implementação do Orçamento Participativo	24
5 Projetos de lei	
5.1CCJexamina projeto de lei	27
5.2Participação da sociedade na elaboração do Orçamento	30
6 População elabora orçamento	32
7 Práticas orçamentárias na comunidade	34
8 Conclusão	39
9 Referências Bibliográficas	40

INTRODUÇÃO

A temática sobre o assunto em questão já vem desde a monografia de graduação do curso de Bacharel em Ciências Contábeis, quando fiz a disciplina de Contabilidade Pública. Fiz todo o trabalho focando os instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA). Pude conhecer bem de perto esse assunto. Desde a elaboração da proposta orçamentária, à execução orçamentária e financeira e o controle e avaliação da execução orçamentária. Só que eu queria ir além. Queria conhecer o outro lado do orçamento. A parte da entrega à população destes recursos e a sua efetiva realização. Quando surgiu a oportunidade de fazer a Especialização em Gestão Pública, não pensei duas vezes. Vou aprofundar essa temática e partir para buscar uma ampliação do orçamento participativo. Se já temos a prática nos municípios porque não trabalhar com essa prática nos Estados Federados? Ao longo de muitas décadas, as administrações públicas constituídas no Brasil, em todos os níveis de governo federal, estadual e municipal, foram conduzidas à luz de instrumentos e experiências muito pobres de planejamento. Diferentes fatores foram combinados para nos tornar cidadãos e agentes públicos pouco familiarizados com o que vem a ser planejamento, em geral, e planejamento das ações governamentais, em particular, a saber: a instabilidade política e econômica, o imediatismo no trato dos problemas e as deficiências das técnicas de gestão. As consequências da falta de vivência e de experiência acumulada em planejamento se traduzem em dificuldades de compreensão sobre os problemas a serem tratados, baixa eficiência no uso dos recursos, pouca eficácia das soluções adotadas, falta de efetividade das ações governamentais e desperdícios e recursos.

É importante reconhecermos que o orçamento público pode ser instrumento de boa e má gestão pública, dependendo da qualidade do planejamento que ele reflita. O orçamento público é simplesmente a sistemática por meio da qual se estimam as receitas e se fixam os gastos a serem financiados com tais receitas. Nessa qualidade, ele é sempre instrumento de planejamento e de gestão pública. Cabe a nós aprender a torná-lo cada vez mais adequado e colocá-lo a serviço do desenvolvimento humano e ambiental em nosso País. O objetivo deste trabalho é a garantia da participação da população no processo decisório orçamentário, que desde já, foi consignada na Constituição Federal de 1988: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” e, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal-Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações, parte do princípio básico de que há disposição política para implantar esse instrumento. O objeto de análise em questão é: Por que não aplicar esse instrumento (Orçamento Participativo) em outros entes federativos, como os Estados e o Distrito Federal?

A problematização e o objetivo da pesquisa, como foi dito anteriormente, toda a questão já veio desde a faculdade. O diferencial nesse momento é a ampliação de que forma podemos divulgar esse tipo de orçamento, quais os requisitos legais para o seu funcionamento e de que forma a minha pesquisa colaborará com a sociedade.

O OP (Orçamento Participativo) caracteriza-se pela participação direta e efetiva das comunidades na elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário, tornando os membros da coletividade protagonistas do processo. Transforma-os também em responsáveis pela decisão na aplicação dos recursos e pelos beneficiários diretos dos serviços disponibilizados com recursos arrecadados. Na prática quer dizer que os membros da comunidade tornam-se responsáveis diretos pelas decisões que tomarem no que se refere à arrecadação e aplicação de recursos provenientes dos tributos colhidos aos cofres públicos. O

objetivo inicial do Orçamento Participativo é conhecer as necessidades mais urgentes das comunidades para definir as prioridades do governo por ocasião da elaboração da LOA, produzindo material suficiente para a formatação do PPA e da LDO, pela riqueza das discussões que são desenvolvidas nos municípios e nos estados (objeto específico de análise deste trabalho). A participação da comunidade na gestão dos assuntos públicos é uma exigência crescente da sociedade e uma “provocação” constante do povo para que os governos implantem, melhorem, aperfeiçoem e legitimem processo de participação. Quando um indivíduo ou família obtém com seu trabalho certa quantidade de recursos, conhece exatamente de onde ela proveio e sabe o quanto “custou” (em trabalho, esforço, etc.) para consegui-lo. Com base nesta noção de custo e numa avaliação sendo benefício advindo de qualquer tipo de gasto, toma decisões de consumo, poupança e investimento. A outra questão é a famosa corrupção, o qual se arrasta desde os tempos antigos parecendo uma doença incurável, sendo este, o Objetivo Geral da minha pesquisa, os avanços da democratização criaram condições de livre organização e expressão, que disparam essa “sede” de participação. Por outro lado, existe hoje um reconhecimento mundial da efetividade da participação comunitária nas formas de organização tradicional.

Os programas sociais fazem melhor uso dos recursos, conseguem ser bem-sucedidos no alcance de suas metas e criam auto-sustentabilidade. Isso porque as comunidades favorecidas participam do planejamento, da gestão, do controle e da avaliação dos programas. O sistema de controle público (interno e externo) induz o controle social, ou seja, os próprios agentes representados criam e facilitam o mecanismo de participação direta da população na alocação e redistribuição dos recursos, através do orçamento. Há consenso geral que a corrupção é considerada uma das piores ou senão a pior barreira para o caminho do desenvolvimento. As profundas diferenças entre ricos e pobres, causa distorções nas compras governamentais, desvia recursos públicos, eleva a sonegação e desvirtua o orçamento público. Experiências demonstram que para combater a corrupção eficazmente, ou melhor, impedir que surja, exige, por um lado, governança responsável, e, por um lado, uma enérgica mobilização na política e na sociedade civil (comentaremos, durante este trabalho, a questão da Governança Social).

O Orçamento Participativo só é efetivamente democrático se: o sistema de representação funcionar a contento; o aparato legal permitir a intervenção dos diversos representantes (Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas e Ministério Público) no processo decisório em torno das receitas e despesas; os agentes concretos que dispõem de mandatos dispuserem de competência política e capacidade técnica para agir em defesa de seus representantes; o sistema de controle público (interno e externo) induzir o controle social, ou seja, os próprios agentes representados criarem e facilitarem o mecanismo de participação direta da população na alocação e redistribuição dos recursos, através do orçamento.

O Fundo Monetário Internacional, em 2006, manifestava-se a favor da democratização das informações e da participação dos cidadãos: “No processo político democrático, com instituições que fomentem o bom governo, uma cidadania bem informada pode contribuir para a locação das prioridades em matéria de gasto público, promovendo a participação da sociedade na avaliação dos possíveis objetivos, no exame de novas estratégias eficazes e os governos poderão prestar contas de suas políticas a seus cidadãos”.

A concepção da metodologia é na pesquisa que utilizamos diferentes instrumentos para se chegar a uma resposta mais precisa. O instrumento apropriado deve ser definido pelo pesquisador para se atingir os resultados ideais. Neste sentido, mais importante do que definir o tipo de pesquisa, que está sendo realizada, é definir que instrumentais de pesquisa serão utilizados para que as fontes possam oferecer um material de qualidade para ser trabalhado. A minha pesquisa baseia-se em fontes de imprensa, leis, artigos de revistas, impressos, Códigos, Constituição Federal, livros científicos, enquetes, gráficos, dentre.

outros. Foi dividido em capítulos e subcapítulos. Dentre as várias formas de pesquisa classifica-se como Pesquisa Social.

Este trabalho tem o objetivo de identificar instrumentos legais capaz de oferecer argumentos que podem transformar o orçamento, que é um instrumento legal utilizado para gerir os recursos públicos, em uma ferramenta de sucesso e eficácia utilizada pelo povo brasileiro. Tais recursos não pertencem a nenhum cidadão ou sociedade devendo, pois, receber destinação que resulte em benefícios coletivos. Este fato constitui um dos principais problemas da Administração Pública com relação à gestão dos seus recursos públicos, pois cria uma situação em que o beneficiário é um ente sem existência física palpável: a comunidade, a coletividade, o povo. Por isso, decisões sobre como arrecadar e como gastar os recursos públicos necessita de respaldo popular para a busca de soluções que atendam ao maior número de pessoas possíveis.

O Orçamento Público é o instrumento através do qual a receita e o gasto público são planejados levando-se em conta diferentes opiniões, interesses e desejos dos eleitores expressos, até então, pela manifestação dos eleitos para exercerem os Poderes Executivos e Legislativos: prefeitos, vereadores, deputados e quaisquer outros mandatários escolhidos pelo povo. Esse sistema denominado de democracia representativa passou e está passando por uma crise de legitimidade e esta crise abriu espaços maiores para a categoria classificada por *Norberto Bobbio* de “esfera pública”, ou seja, o que denominamos de participação popular.

A estrutura da sociedade medieval criou os proprietários como nobreza feudal e como oficiais livres dos burgos (cidades medievais) e os trabalhadores como servos da terra concedida pelo senhor. A autoridade privada e a autoridade pública emanam de um único poder: a dominação fundiária. A sociedade civil⁵ é encarnada na Igreja que, como coloca *Bobbio* (1982), servia como aparelho de hegemonia das classes dirigentes, que não tinham uma organização intelectual própria.

“A sociedade civil resolve as lutas familiares criando diferenças entre os interesses públicos e os privados, e regulando as relações entre eles através do Direito (público e privado)” (CHAUI, 1988, p.44).

O Orçamento Participativo (OP) parte da ideia de que a realidade é injusta e esta injustiça se deve à falta de participação popular em todos os níveis e aspectos da atividade humana. Assim, entende-se que é fundamental que o Orçamento seja elaborado e executado sobre os princípios e parâmetros da participação e transparência, pois se trata de um assunto de interesse geral e não individual.

Orçamento Participativo (OP) é a modalidade de elaboração do Orçamento Programa inspirada nos princípios democráticos e no postulado da cidadania participativa, em que a própria sociedade civil, organizada por meio de conselhos, associações, representantes, etc., opina sobre a definição das metas e dos programas prioritários do governo. Representa um avanço com vistas à democratização da gestão dos mandatários.

O OP (Orçamento Participativo) caracteriza-se pela participação direta e efetiva das comunidades na elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário, tornando os membros da coletividade protagonistas do processo. Transforma-os também em responsáveis pela decisão na aplicação dos recursos e pelos beneficiários diretos dos serviços disponibilizados com recursos arrecadados. Na prática quer dizer que os membros da comunidade tornam-se responsáveis diretos pelas decisões que tomarem no que se refere à arrecadação e aplicação de recursos provenientes dos tributos colhidos aos cofres públicos. O objetivo inicial do Orçamento Participativo é conhecer as necessidades mais urgentes das comunidades para definir as prioridades do governo por ocasião da elaboração da LOA (Lei Orçamentária Anual), produzindo material suficiente para a formatação do PPA (Programa Plurianual) e da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), pela riqueza das discussões que são desenvolvidas nos municípios e nos estados (objeto de discussão deste trabalho).

A garantia da participação da população no processo decisório orçamentário foi consignada na Constituição Federal de 1988: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados”.

no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado “e, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal-Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações, parte do princípio básico de que há disposição política para implantar esse instrumento.

O objeto da discussão em questão é: Por que não aplicar esse instrumento (Orçamento Participativo) em outros entes federativos, como os Estados e o Distrito Federal?

1. EXPERIÊNCIAS DIVERSAS

1.1 Gestão Administrativa Compartilhada

A participação da comunidade na gestão dos assuntos públicos é uma exigência crescente da sociedade e uma “provocação” constante do povo para que os governos implantem, melhorem, aperfeiçoem e legitimem processo de participação. Quando um indivíduo ou família obtém com seu trabalho certa quantidade de recursos, conhece exatamente de onde ela proveio e sabe o quanto “custou” (em trabalho, esforço, etc.) para consegui-lo. Com base nesta noção de custo e numa avaliação sendo benefício advindo de qualquer tipo de gasto, toma decisões de consumo, poupança e investimento.

E, quando se trata do governo, como se estabelece a relação custo-benefício para a tomada de decisões? Técnicos e estudiosos têm-se debruçado sobre estas questões. As respostas menos insatisfatórias até agora encontradas baseiam-se na ideia de que a coletividade se expressa através de seus representantes democraticamente eleitos. Assim, o governo toma decisões pela comunidade. Ao longo do processo de sua elaboração, o orçamento é um instrumento de planejamento democrático, pois sua feitura obedece a todo um rito em que opiniões pessoais, partidárias e grupais se fazem ouvir.

O Poder Executivo elabora a proposta, submete-a ao Legislativo e o jogo se conclui com diversas emendas, ao saber da correlação de forças entre os diversos agentes em disputa na área democrática.

Depois de concluído, o orçamento torna-se expressão do jogo. Democrático? Não necessariamente. A participação popular não deve ocorrer apenas na elaboração dos instrumentos de planejamento, pois a democratização plena dos recursos e a ampliação do processo de participação devem ocorrer em toda extensão do ciclo orçamentário.

Temos um exemplo de *Gestão Administrativa Compartilhada*, a cidade de Belo Horizonte, em que a participação popular é a responsável direta pela implantação de uma política pública que respeita a decisão soberana da população. Isso produziu nesta cidade a qualificação da cidadania, com o direito da escolha sendo exercido em um ambiente democrático e igualitário, que se consolida nas assembleias populares. O resultado são obras de infraestrutura, saneamento, serviços, em todas as regiões da cidade. Obras necessárias, algumas urgentes, todas voltadas para o bem-estar da comunidade.

O orçamento é uma lei autorizativa podendo, portanto, ser modificada através de outra lei. Assim, o orçamento é, ao mesmo tempo, instrumento e expressão de democracia, mais precisamente, da democracia representativa. O quanto mais ou quanto menos ele será democrático dependerá de alguns fatores concretos da realidade. Exemplo: a receita executada (aplicada) inferior à prevista. É necessário para isso criar um elo forte entre representantes e representados. O caráter democrático das decisões em torno do dinheiro público deve acontecer em todo o ciclo orçamentário, com o objetivo de o povo ter oportunidade de participar não apenas do processo de elaboração, mais também das faces de execução, controle e avaliação.

Se a capacidade política e jurídica dos representantes para intervir nos assuntos orçamentários for baixa, o elemento democrático se fragiliza, pois para pouco serve uma relação de fidelidade entre eleitos e eleitores se não houver um canal constante de comunicação em todo o percurso da execução orçamentária. Existem hoje diversos mecanismos que não estão

sendo aplicados efetivamente para consolidar esse processo. Como você pode conhecer e atuar utilizando esses instrumentos e mecanismos de participação?

Os avanços da democratização criaram condições de livre organização e expressão, que dispararam essa “sede” de participação. Por outro lado, existe hoje um reconhecimento mundial da efetividade da participação comunitária nas formas de organização tradicional. Os programas sociais fazem melhor uso dos recursos, conseguem ser bem-sucedidos no alcance de suas metas e criam autossustentabilidade. Isso porque as comunidades favorecidas participam do planejamento, da gestão, do controle e da avaliação dos programas.

Em 2000, o economista-chefe do Banco Mundial, *Robert Stern*, resumindo estudos do próprio Banco, disse: “*Ao redor do mundo, vê-se que a participação popular funciona. As escolas operam melhor se o país participa, os programas de irrigação são melhores se os camponeses participam. As reformas dos países são muito mais efetivas se forem geradas no país e dirigidas pelo país. A participação é prática e poderosa*”.

Releva-se que o Fundo Monetário Internacional (FMI), em meados da década de 1990, se manifestou favoravelmente pela democratização do controle orçamentário, até porque uma efetiva gestão participativa pode colaborar no combate à corrupção. Um orçamento, conscientemente participativo, inexoravelmente, altera a dinâmica da produção do poder local, porque provoca um natural afastamento de práticas paternalistas e fisiológicas. Ainda a propósito da questão da participação popular na fiscalização da gestão pública, Cavalcante, Pinheiro I (2003) registram:

(Fonte: www.tce.ce.gov.br/... controle.../2155-artigo-15-a-construcao-da-democr...).

O Fundo Monetário Internacional, em 2006, manifestava-se a favor da democratização das informações e da participação dos cidadãos: “No processo político democrático”, com instituições que fomentem o bom governo, uma cidadania bem informada pode contribuir para a locação das prioridades em matéria de gasto público, promovendo a participação da sociedade na avaliação dos possíveis objetivos, no exame de novas estratégias eficazes e os governos poderão prestar contas de suas políticas a seus cidadãos.

O Orçamento Participativo só é efetivamente democrático se: o sistema de representação funcionar a contento;

o aparato legal permitir a intervenção dos diversos representantes (Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas e Ministério Público) no processo decisório em torno das receitas e despesas;

os agentes concretos que dispõem de mandatos dispuserem de competência política e capacidade técnica para agir em defesa de seus representantes;

o sistema de controle público (interno e externo) induzir o controle social, ou seja, os próprios agentes representados criarem e facilitarem o mecanismo de participação direta da população na alocação e redistribuição dos recursos, através do orçamento.

O problema em questão envolve não só questões políticas, sociais e econômicas como também vontade de transformar a história do orçamento no contexto político. O intuito principal dessa pesquisa está focado no desejo de poder participar, opinar e escolher os projetos do meu Estado e do meu País através do próprio Orçamento Participativo. Questões legais estão sendo levantadas por alguns políticos (como veremos logo a seguir) com relação à autorização dessa participação popular nos Estados Federados e também na União.

Há consenso geral que a corrupção é considerada uma das piores ou senão a pior barreira para o caminho do desenvolvimento. As profundas diferenças entre ricos e pobres, causa distorções nas compras governamentais, desvia recursos públicos, eleva a sonegação e desvirtua o orçamento público. Experiências demonstram que para combater a corrupção eficazmente, ou melhor, impedir que surja, exige, por um lado, governança responsável, e, por um lado, uma enérgica mobilização na política e na sociedade civil (comentaremos, durante este trabalho, a questão da Governança Social).

A gestão orçamentária participativa é extremamente importante para evitar, minimizar e combater a corrupção. A tentação de assumir um compromisso corrupto sempre pode

surgir. Como todos os governos do mundo gastam dinheiro e impostos e impõem leis a seus cidadãos em maior ou menor grau, a ameaça paira. A corrupção permanece como um mal de mão-dupla, onde a relação ilegal entre o privado e o público dificulta o desenvolvimento econômico e social dos entes.

É fundamental compreender que a participação popular e a transparência representam os mecanismos mais sólidos, associados ao fortalecimento institucional do Estado, para combater a corrupção que muitas vezes nasce com a questão do orçamento público.

1.2 Experiências de Êxito

Entre as décadas de 80 e 90, várias experiências, no âmbito de prefeituras, foram levadas a sério, objetivando a uma descentralização, a uma maior aproximação do governo com os grupos sociais (comunidades, sindicatos, associações), ao planejamento participativo, ao resgate do apreço do espaço público como esfera importante da vida social, etc. Em todas elas, a experiência da gestão participativa foi o foco para a melhoria da qualidade das políticas públicas. Várias dessas experiências tornaram-se vitrines de um novo método de governar. Entre elas podemos citar as da Bolonha (Itália), Barcelona (Espanha), Yokohama(Japão), Ontário(Cada), Portland, Auburn e Minnesota(EUA).¹

Vale salientar que, recentemente e de modo mais diretamente relacionado ao Orçamento Participativo, novas experiências vão aparecendo. As cidades de Assuncion e Vila Elisa adotaram a prática de Audiências Públicas do Orçamento, com o apoio e assessoria de organismos norte-americanos preocupados em combater a corrupção no setor público.²

Em janeiro de 1999, jornalistas franceses estiveram em Porto Alegre para produzir textos e documentários sobre a experiência da capital gaúcha, ampliando a visibilidade internacional de uma prática premiada pela ONU (Porto Alegre está atualmente entre as melhores cidades brasileiras para se fazer negócios. Levando-se em conta a qualidade de vida - educação, saúde, segurança e distribuição de renda- o potencial de consumo, estrutura empresarial e empregos).

(Fonte: Revista Exame).

As experiências de participação não acontecem apenas no âmbito local, alguns países têm empreendido e aperfeiçoado seus sistemas de interação com a sociedade, como é o caso do Canadá, França, Suíça e Nova Zelândia. Este último país elaborou, em 1994, a Lei de Responsabilidade Fiscal que além de emprestar o nome à experiência brasileira, influenciou os dispositivos de transparência inseridos na nossa legislação. Na Lei de Responsabilidade Fiscal neozelandesa, a transparência se sobrepõe à rigidez das regras, a lei possui princípios, poucas regras e muita transparência, inclusive com a exigência da publicação de diversos relatórios periódicos, com todo o tipo de informações fiscais e diferentes níveis de detalhamento. O parlamentar fixa critérios de desempenho de forma genérica e o Poder Executivo tem liberdade de orçar e gastar, desde que com amplo e estrito acompanhamento da sociedade em todas as etapas do gasto. Esta experiência demonstra que não basta elaborar de forma participativa, tem que acompanhar a execução orçamentária e ação dos instrumentos de controle e, principalmente, fiscalizar.

^{1/2} PIRES, Valdemir. Orçamento Participativo São Paulo. Mano Le .2001.pág.51

2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

Contra a ditadura militar levou, no final dos anos 70 e início dos anos 80, a um ímpeto participacionista bastante amplo, originado pelos setores sociais mobilizados e de grupos políticos que se consolidaram em prol deste movimento. Os setores sociais e grupos político que forjaram a democratização sempre colocaram entre suas preocupações reclamos por direitos sociais e políticos cuja solução passava por posicionamentos e medidas a serem deliberados e praticados pelas diferentes esferas de governo.

Uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM) e pelo Fórum Nacional de Participação Popular mostrou que as experiências de gestões participativas cresceram nos anos 80 e se diversificaram na década de 90.

(Fonte: http://www.siraque.com.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=688&Itemid=14)

Muitas lideranças políticas nacionais abraçaram o Orçamento Participativo como plataforma eleitoral, nas eleições municipais, como se somente a partir dessa data os dispositivos constitucionais de incentivos criados em 1988 e artigos de diversas leis orgânicas municipais comesçassem a fazer eco na luta política diária.

Em que pesem a diferente abordagem que podem ter caracterizado as discussões e as experiências em torno do orçamento participativo, é fato que a participação popular no governo tem interessado pesquisadores de diferentes áreas de estudos. De igual modo, o assunto tem despertado interesses dos partidos políticos, transformando-se em plataforma eleitoral ou em destacado componente de vários programas de governos.

Afinal, a que tem servido o discurso e a prática do orçamento participativo na experiência brasileira recente?

O que se seguirá é uma tentativa de responder a questão, visando lançar luzes sobre a utilidade das práticas participativas que hoje parecem ser um grande consenso entre partidários das mais variadas orientações políticas e ideológicas. Para entender melhor o surgimento e desenvolvimento do Orçamento Participativo é necessário analisar os três contextos basilares desse modelo de orçamento.

3. AS EXPERIÊNCIAS DE SUCESSO NO BRASIL: CIDADE DE BELO HORIZONTE E PORTO ALEGRE.

Entre as décadas de 1978 a 1988, comportam experiências precursoras, mas que não são e nem levam o nome de orçamento participativo, porém possuíam características que dele se aproximavam. Com o avanço político do Partido dos Trabalhadores (PT), há uma impulsionamento da metodologia de participação popular na elaboração do orçamento público municipal. Interessante notar que além de adotá-lo em diversas localidades do país, o PT preocupou-se em sistematizar a prática a partir de trocas de informações e de reflexões que foram amplamente difundidas.

Porém, a partir do ano de 1993 até os dias atuais, onde o PT continua a programar o Orçamento Participativo num maior número de prefeituras e com mais experiência acumulada (ressalta-se que com as derrotas eleitorais sofridas nesse período, várias experiências iniciadas anteriormente foram interrompidas). Dentre as cidades, vale destacar, a de Porto Alegre-RS em que contribuiu e muito, até hoje, com os seus resultados e experiências positivas.

Este fato contribuiu para o aumento da visibilidade da metodologia, que ganhou vários destaques na imprensa e passou a ser objeto de estudos acadêmicos.

Importante notarmos que alguns fatores favoreceram a propagação, aceitação e adoção do Orçamento Participativo nesta fase, são eles:

- a) A percepção de que o princípio da participação popular foi consagrado pela Constituição Federal de 1988, que seria o marco histórico da democracia;
- b) A implementação prática daquele princípio na gestão de várias políticas como, saúde, educação, do menor, etc. que passaram a ser definidas por Conselhos que têm assento e representantes na sociedade civil;
- c) O sucesso do orçamento participativo de Porto Alegre;

A cidade de Porto Alegre - RS é considerada a “menina dos olhos” do Orçamento Participativo, pois desde a sua implantação em 1989, o Orçamento Participativo tem trazido inúmeros resultados tanto para a população em geral, quanto para os seus governantes”. Em 1989, com o então Prefeito José Machado, Piracicaba também implantou o Orçamento Participativo trazendo com isso benefício para a cidade como um todo. Em 1996, o Orçamento Participativo ganhou destaque internacional, sendo escolhido como uma das quarenta melhores práticas do mundo apresentados ao Habitat II. Mais recentemente artigos produzidos pelo Professor Pires foram agraciados com um prêmio nacional e outro internacional. E agora, o Estatuto das Cidades o consagra em um de seus artigos (WWW.economi-abr.net).

- d) A ideia favorável ao controle popular para evitar a corrupção e mau uso do dinheiro público, bem como, o incentivo originado de documentos oficiais de várias agências multilaterais, como o FMI e a ONU.

Dentre a ilustre doutrina podemos destacar a seguinte definição de Orçamento Participativo (OP):

O Orçamento Participativo (OP) se classifica sob o ângulo de dois importantes aspectos, que são: OP strictu sensu e OP lato sensu. Essa dupla conceituação tem fundamento no tipo de metodologia aplicada ao processo de participação popular na elaboração da peça orçamentária, ou seja, consiste na forma de como o OP tem sido levado à prática. Dois elementos são especiais para distinguir as metodologias utilizadas nos diferentes casos de que se tem conhecimento, que são: o objetivo que as presidem e o ponto até o qual a comunidade participante tem

poder para deliberar.

Fonte:Revista Crítica do Direito / <http://www.criticadodireito.com.br/todas-as-edicoes/numero-1-volume-35/conselho-popular>.

Denomina-se Orçamento Participativo strictu senso o processo de elaboração da proposta orçamentária discutido entre o governo e a população, e que esta tem poder deliberativo sobre tópicos definidos no processo orçamentário, no qual a voz e o voto dos representantes populares têm peso nas decisões orçamentárias, mesmo que não alcancem o orçamento como um todo.

(Fonte:Revista Crítica do Direito / <http://www.criticadodireito.com.br/todas-as-edicoes/numero-1-volume-35/conselho-popular>).

Já o Orçamento Participativo latu senso são todas as formas de participação que não necessariamente conduzem às deliberações aceitas pelo poder público, mas que criam constrangimentos a sua completa liberdade de ação. Como exemplo do processo latu senso do Orçamento Participativo tem-se a figura de conselhos populares de acompanhamento do orçamento público, que têm o papel de fiscalizar os atos praticados pelo administrador público no tocante ao orçamento.

(Fonte:Revista Crítica do Direito / <http://www.criticadodireito.com.br/todas-as-edicoes/numero-1-volume-35/conselho-popular>).

E o que são Conselhos Populares? Segundo a Revista Crítica do Direito, O Conselho Popular tem sua racionalidade e objetivos inspirados na transcendência dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da cidadania e no exercício direto da democracia, todos concebidos como princípios fundamentais no art. 1º da Constituição Federal. Inspira-se, enfim, visando a garanti-lo às comunidades despossuídas e historicamente excluídas das riquezas sociais, no direito à moradia, previsto como necessidade ética no art. 6º, também da Constituição Federal. Quer assegurar, ao lado da tradicional e hoje em crise representação até para renová-la permanentemente, a representatividade do povo, e resgatar a natureza libertária da posse para compreendê-la além dos limites formais e escravistas do jurisdicismo.

(Fonte:Revista Crítica do Direito / <http://www.criticadodireito.com.br/todas-as-edicoes/numero-1-volume-35/conselho-popular>).

A presidente Dilma Rousseff fez nesta quinta-feira (5) do mês de junho de 2014, uma defesa de seu decreto que obriga a realização de consultas públicas em órgãos do governo. Durante reunião do Conselho Desenvolvimento Econômico e Social, o chamado Conselhão, ela afirmou, diante de uma plateia de ministros, empresários e técnicos do governo, ser “a favor da consulta, a favor da participação” e de ouvir “ todos os segmentos ”, porque “ muitas cabeças pensam mais do que a cabeça do “Executivo”.

O decreto presidencial, publicado na semana passada, determina que sejam criados conselhos populares e que sejam feitas conferências e audiências, entre outras formas de diálogo, para a realização de consultas públicas antes de decisões de órgãos do governo sobre temas de interesse da sociedade.

Nesta semana, diversos partidos assinaram pedido de urgência no Congresso para tentar derrubar o decreto por meio de novo projeto de decreto legislativo. As siglas dizem temer o aparelhamento político dos conselhos.

“ “““Esse é um processo que tem um tempo e mostra o papel importante que o conselho tem no processo de formulação de político no Brasil “, disse Dilma a membros do Conselhão - criado com o objetivo de criar uma interlocução governo e empresariado”.

“ E nada comprometendo o papel do Legislativo. São papéis diferentes. O Legislativo apoia, aprova, o corpo e da onde a gente tira todas as características do corpo? A gente tira de uma consulta à sociedade. E ela é revista e reolhada pelo Executivo, o que também mostra da nossa pare compromisso com os conselhos e com a consulta”, continuou a presidente.

“ Nós somos a favor da consulta, a favor da participação, de todos os segmentos no processo de estruturação das políticas do governo. Muitas cabeças pensam mais do que a cabeça do Executivo. É uma convicção que nós temos.”

(Fonte:Folha de São Paulo05/06/2014).

4. OBJETIVOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Segundo Fábio Chagas Orsi “O Orçamento Participativo tem como principal objetivo ser um instrumento de democratização, que visa assegurar a participação direta da população na definição das prioridades para os investimentos públicos, procurando romper com a tradição até então existente de apenas os governantes tomarem suas decisões, deixando os interesses da população de lado”.

(Fonte: [http://www.arcos.org.br/artigos/democracia-no-orcamento/item 4.3](http://www.arcos.org.br/artigos/democracia-no-orcamento/item%204.3))

Os objetivos essenciais pretendidos pelo Poder Executivo, basicamente são:

- a) Com a participação direta da população, pretende-se melhor definir as prioridades essenciais para os investimentos públicos dos bairros;
- b) Aumentar a responsabilidade dos gestores públicos para com a população por ele administradas, de modo que corresponda aos anseios por ela avocados;
- c) Diminuir um pouco o poder de decisão de prefeitos e vereadores, e assim abrir espaço, para que a população também possa opinar sobre a aplicação das verbas públicas;

Entre outros casos, o orçamento participativo, também teria o intuito de diminuir a corrupção que afeta os órgãos públicos em nosso país, já que a população passaria a fiscalizar a destinação dos recursos do município. Caracterizamos que o objetivo fundamental do Orçamento Participativo é o de incentivar as pessoas a tornarem-se cidadãos ativos e pensantes, já que existe um conformismo histórico do povo, uma espécie de acomodação política quanto aos maus administradores

(Fonte: [http://www.arcos.org.br/artigos/democracia-no-orcamento-publico-orcamento-participativo/item 4.3](http://www.arcos.org.br/artigos/democracia-no-orcamento-publico-orcamento-participativo/item%204.3))

Bloco majoritário formado durante a Assembleia Constituinte de 1987/1988, composto por tradicionais partidos políticos con-servadores, responsáveis pela sustentação do regime ditatorial anterior.

In LINHARES, Clarice Barreto. *A disseminação dos Orçamentos Participativos: um breve panorama das experiências no Brasil, de 1989 a 2004.* (<http://www.democraciaparticipativa.org/>)

4.1 Fundamentações Legais

Como fundamentos legais para este trabalho, temos as seguintes leis que nos amparam a uma consecução de fatos que nos levam a prática da democracia.

Tem-se como necessário a importância que teve a Carta Magna de 1988, que foi o marco histórico que normatizou democraticamente todo o processo orçamentário; conhecer os fundamentos da Lei Federal nº 4.320 de 1964; além de abordar alguns pontos da inovadora Lei nº 101/2000, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que consagrou de forma notória todos os alicerces que amparam a prática da democracia participativa no país.

(Fonte: <http://www.arcos.org.br/artigos/democracia-no-orcamento-publico-orcamento-participativo/>)

A Constituição Federal de 1988 e o Orçamento Público

A Constituição Federal de 1988 trouxe várias reformulações em todo o seu conteúdo, inclusive o em questão, o orçamento público. O processo de elaboração do orçamento visa, entre os seus objetivos, aumentar a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, fazer com que o orçamento abrangesse a totalidade das despesas do Governo Federal e dar ênfase ao processo de planejamento.

Vale salientar alguns artigos:

Art.165 §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.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Art.167 São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

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 artigos. 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 artigos 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; V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estadual e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

(Fonte: Constituição Federal de 1988, artigos 165 e 167)

Lei Federal nº 4.320 de 1964

Ainda que não tenham sido abordados aspectos relativos à publicidade dos atos da gestão pública, ou aspectos democráticos, esta normatiza todos os parâmetros que cerceiam o processo orçamentário, desde a elaboração da proposta orçamentária, até a sua execução; e o

posterior controle e fiscalização.

(Fonte: [http://www.arcos.org.br/artigos/democracia-](http://www.arcos.org.br/artigos/democracia-no-orcamento-publico-orcamento-participativo/)

[no-orcamento-publico-orcamento-participativo/](http://www.arcos.org.br/artigos/democracia-no-orcamento-publico-orcamento-participativo/))

Lei de Responsabilidade Fiscal

A garantia da participação da população no processo decisório orçamentário foi consignada na Constituição Federal de 1988: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.” Em relação aos municípios, há um dispositivo específico na Constituição Federal/88 que ampara a participação da sociedade civil na elaboração dos orçamentos e no planejamento da gestão municipal.

A LRF reforça o princípio da publicidade dos atos ao tornar públicos e transparentes todos os atos praticados pela administração.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dita expressamente que a transparência será assegurada mediante o incentivo à participação popular nas audiências, mediante o processo de discussão dos planos, das leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, assim, é notável o amparo legal que assegura a prática do orçamento participativo. O princípio da democracia semi-direta e participativa, previsto pela CF/88 e ratificado pelos demais diplomas legais, é o princípio sob o qual o orçamento participativo se constitui, assim como os demais instrumentos previsto constitucionalmente, não pairando dúvidas sobre a legalidade da experiência.

O artigo 48 da LRF diz que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e LDOS; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos.

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Rísipido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”

O parágrafo único deste artigo merece importante destaque no sentido de amparo do Orçamento Participativo.

“Parágrafo único”. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. “(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).”

De acordo com o artigo 49 da LRF, ratifica-se o direito de qualquer cidadão saber de que forma está sendo aplicado o dinheiro que pagam em forma de tributos, obrigando que as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

“Art. 49”. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscais e da seguridade social e no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.”

Por fim, os artigos nº 51, 54 e 56, obrigam que as contas prestadas pelos chefes dos Poderes Executivo, nas três esferas de poder, de forma consolidada com todos os órgãos que compõem o Legislativo e Judiciário (federal, estadual e municipal), deverão ter uma ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico (internet), bem como a divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

“Art. 51”. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1o Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

- I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;
- II - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2o O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.” Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

- I - Chefe do Poder Executivo;
- II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;
- III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;
- IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

“Art. 56”. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1o As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2o O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1o do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3o “Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomada.”

(Fonte :Lei Complementar nº 101/2000-Lei de Responsabilidade Fiscal ,arte. 48, 49, 51, 54 e 56 na íntegra).

Projeto de lei do Senado Nº 171, DE 2005 – Complementar visa alterar a LC nº101/2000.

Altera a Lei Complementar nº 101, de quatro de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências para dispor sobre a participação da população e de suas entidades no processo orçamentário.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de quatro de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

SEÇÃO III –Da Participação Popular

Art. 7º -A Os Poderes Executivo e Legislativo promoverão e incentivarão a participação dos cidadãos brasileiros, diretamente ou mediante entidades civis legalmente constituídas, no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais.

Art. 7º -B Para o cumprimento do disposto no art. 7º-A, a participação será exercida mediante: I – a realização de audiências públicas, precedidas de ampla divulgação;

“II - a recepção, para análise, de propostas de iniciativa popular”. **Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O projeto, como já afirmado, ainda tem um longo caminho pela frente, em termos de tramitação parlamentar, enseja dor de outras emendas que possam resultar em outro substitutivo. Não deixa de implicar um avanço em relação a este assunto, na Lei de Responsabilidade. Persiste, todavia, a mesma lacuna de tudo que já foi sancionado ou se encontra em nível de proposta parlamentar quanto à obrigatoriedade do Orçamento Participativo: não prevê nenhuma forma de punição para a autoridade que descumprir essa imposição, ou seja, é, mais uma vez, norma legal sem punição pelo descumprimento, porta aberta para não ser obedecida.

(Fonte: <http://jus.com.br/artigos/17559/a-obrigatoriedade-do-orcamento-participativo-no-municipio/2#ixzz30h2eYVmq>)

Esta alteração trata de mais uma ferramenta legal para a população participar do processo de elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário.

4.2 Implementação do Orçamento Participativo

Para o Orçamento Participativo ser implantado é necessária a ocorrência de cinco (cinco) etapas que se seguirão:

1ª etapa – Negociação Interna

Possui caráter interno, de negociação entre as diversas secretarias, particularmente as de Política Sociais e de Planejamento. É necessário equacionar o potencial de arrecadação e gasto do município.

2ª etapa – Bases do Processo de Participação

Devem ser elaboradas as bases do processo de participação. Cada município irá desenvolver uma metodologia que se adéquo à sua situação, procurando contemplar.

3ª etapa – Visitas Inter-Regionais

São necessárias visitas inter-regionais para que os representantes ampliem o grau de conhecimento de cada um sobre sua região e a relação dela com a cidade como um todo, gerando corresponsabilidade na decisão das destinações dos recursos disponíveis.

4ª etapa – Sincronismo entre a população e o governo.

É necessário estabelecer e afinar a articulação entre as instâncias de participação popular e as decisões do governo, e entre o processo de orçamento participativo e o legislativo municipal.

5ª etapa – Acompanhamento e Fiscalização de Execução Orçamentária.

Por último, é importante a criação de mecanismos que possibilitem à população o acompanhamento da execução orçamentária e a fiscalização dos gastos do poder público.

É necessários alguns cuidados quanto à implantação do Orçamento Participativo: 1º. O apoio do prefeito e do secretariado

2º. Método de trabalho bem

definido 3º. Montagem da Equipe

4º. Acesso às Informações

Os representantes do Orçamento Participativo são eleitos pela comunidade local da seguinte forma:

Quatro Conselheiros, dois (dois) titulares e dois (dois) suplentes por temática e por região, no caso de haver mais de uma chapa para eleição dos Conselheiros, será aplicada a tabela de proporcionalidade prevista no Regimento Interno.

Eleição de Delegados:

As regiões e temáticas definirão o número de delegados na Rodada Única na seguinte produção:

Um (um) delegado para cada 10 (dez) participantes dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presenças no dia da plenária.

Dificuldades na Implantação do Orçamento Participativo:

A falta de conhecimento do orçamento por parte dos delegados ou conselheiros (representantes eleitos pelo povo) é uma das maiores dificuldades na fase de implantação do Orçamento Participativo.

Para que se possa solucionar este problema pode-se adotar duas soluções, a saber: a elaboração de cursos de capacitação e a simplificação do orçamento por conta dos entes governamentais.

Elementos essenciais ao êxito do Orçamento Participativo:

1º Vontade política;

2º Definição da equipe com responsabilidade de organizar e coordenar o processo de implantação, acompanhamento e gestão participativa;

3º Formação de planejadores e gestores urbanos populares;

4º Levantamento do conjunto de dados, indicadores e informações econômicas, financeiras, sociais e políticas do local;

5º Sensibilização da população para participar das atividades de planejamento;

6º Ampla divulgação para que a população conheça o processo de construção do Orçamento Participativo;

7º Criação de canais de participação em todas as fases do ciclo orçamentário: nos momentos de preparação da proposta, discussão, execução, controle e avaliação. Forte mobilização em todas as etapas;

8º Participação de todos os segmentos sociais: lideranças comunitárias, igrejas, associações e sindicatos, estudantes, parlamentares, secretários, etc.;

9º Propiciar acesso às informações de forma simplificada e diversificada;

10º Disseminação dos conceitos e práticas de cidadania, da importância da coletividade;

11º Disseminação da educação fiscal, explicação para população que o Orçamento Participativo deve acontecer nas duas pontas do processo: receita e despesa. A população precisa saber que os governos só poderão realizar investimentos e manter os investimentos já existentes se houver arrecadação;

12º Reforma administrativa dos órgãos governamentais para absorver e entender o Orçamento Participativo.

13º Fiscalização pela própria comunidade.

(Fonte: <http://www.arcos.org.br/artigos/democracia-no-orcamento-publico-orcamento-participativo/>)

Como vimos, as bases legais para implantação sobre gestão participativa e concepção de Orçamento Participativo são bastante variadas e representam parâmetros para El abo de outros modelos considerando as realidades locais e regionais.

Considerando todo o contexto citado, a leitura sobre o assunto e as alterações promovidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF - apresentada para o município e/ou estado e amparadas pela Constituição Federal, partindo do princípio básico de que há disposição política do prefeito ou do governador (Chefes do Executivo) para implantar esse instrumento, por que não aplicar essas bases com os outros entes federativos, como os Estados e o Distrito Federal? Veremos, a seguir, Projetos de Leis visando à participação direta da população nos orçamentos anuais.

5. PARTICIPAÇÃO DIRETA DOS CIDADÃOS NOS ORÇAMENTOS ANUAIS (Projeto de Lei)

Veremos neste capítulo algumas discussões políticas com relação a alterações nos orçamentos anuais através de projetos de lei que vem alterar a forma de orçar os recursos públicos e gerir estes para os estados federados, com a participação direta dos cidadãos.

Projeto de Simon institui o orçamento participativo

O senador Pedro Simon (PMDB-RS) apresentou projeto de lei complementar (PLS 159/04) que determina aos Poderes Executivo e Legislativo, inclusive nos estados e nos os, a promoverem a participação direta dos cidadãos na hora de preparar os orçamentos anuais, os planos plurianuais e as leis de diretrizes orçamentárias. Essa participação será feita em audiências públicas e por meio da apresentação de emendas de iniciativa popular no período de elaboração do orçamento no Executivo.

Nas audiências públicas, os dirigentes dos órgãos responsáveis pela elaboração dos projetos orçamentários terão de explicar à população as linhas gerais do documento, permitir questionamentos por parte dos cidadãos e autorizar a apresentação de emendas. Na fase de votação das propostas, os cidadãos não poderão apresentar diretamente suas emendas, mas o Congresso Nacional, as assembleias legislativas estaduais e as câmaras de vereadores terão de realizar audiências públicas sobre os orçamentos.

Pedro Simon lembra que a feitura dos orçamentos é um evento importante para os eleitores dos países mais desenvolvidos. No Brasil, no entanto, apenas os órgãos públicos e os parlamentares dão importância aos orçamentos, apesar da previsão constitucional de que os cidadãos devem ser chamados a participar do processo decisório.

O senador lembra o sucesso dos chamados -orçamentos participativos- empatados em vários municípios do país e pondera que a população não pode ser chamada apenas para eleger seus dirigentes, mas também discutir com eles como vai ser gasto o dinheiro dos impostos. A União, os estados e os municípios terão de aprovar regulamentos sobre como se dará essa participação popular.

(Fonte: Agência Senado (Portal de Notícias)
/www12.senado.gov.BR)

(Reprodução autorizada mediante citação da Agência Senado)

5.1 CCJ vai examinar projeto do orçamento participativo

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) vai examinar o projeto do senador Pedro Simon (PMDB-RS) que busca implantar nos estados e nos municípios o chamado "orçamento participativo", no qual representantes da sociedade opinam sobre os gastos não obrigatórios do orçamento. Requerimento com essa finalidade, encabeçado pelo senador Elcio Álvares (PFL-ES), líder do governo no Senado, foi aprovado hoje (dia 1º) pelo plenário. Pedro Simon protestou contra a decisão, alegando que apresentou o projeto há mais de dois anos e considera o orçamento participativo um avanço nas relações entre o Estado e os cidadãos. Lembrou que o projeto já foi debatido e aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos. O senador peemedebista teve o apoio do líder do Bloco Oposição, senador Eduardo Suplicy (PT-SP), e dos senadores Carlos Bezerra (PMDB-MT) e Antônio Carlos Valadares (PSB-SE).

O senador Gerson Ca mata (PMDB-ES) discordou de Simon e observou que o projeto interfere nas câmaras de vereadores e nas assembleias estaduais, por determinar que elas terão de aprovar leis para definir como a população poderá influir nas prioridades do orçamento. Para ele, essa interferência é inconstitucional.

(Fonte: Agência Senado/ www12.senado.gov.BR)

(Reprodução autorizada mediante citação da Agência Senado)

5.2 Participações da sociedade na elaboração do orçamento



Quadro 1 - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) pretende garantir maior efetividade aos mecanismos de participação da sociedade na elaboração do Orçamento da União para 2009. Para isso, o presidente do colegiado, deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS), considera a ideia de incluir na proposta documento que batizou de Anexo do Orçamento Participativo, para consolidar demandas apresentadas nos seminários regionais deste ano. A iniciativa foi defendida nesta quarta-feira (3), durante encontro com jornalistas.

Queremos tentar a experiência do orçamento participativo ao nível federal, pela primeira vez - comentou o deputado, em referência ao sistema de participação popular já utilizado na elaboração de orçamentos de muitos municípios.

Na coletiva, o deputado também apresentou novidades no programa “Fiscalize”, ferramenta mantida pela CMO que permite consultas sobre a execução do Orçamento da União pela Internet”. Agora, além de registrar os recursos transferidos pelo governo para os municípios, o Fiscalize divulga ainda dados de empenho, o ato inicial de compromisso com a realização de cada despesa, além de informações sobre a finalidade específica do futuro gasto. O sistema também informa se já existe ou não convênio firmado e, em caso afirmativo, oferece o número desse documento.

Todo mundo poderá ver que, se tem um convênio, vai acontecer uma licitação. Assim, poderá fazer o acompanhamento antes que aconteça qualquer coisa errada - observou. Antes da coletiva, estava programada uma reunião com integrantes do colégio de líderes partidários para definir o cronograma de tramitação do projeto do Orçamento, encaminhado ao Congresso na semana passada. No entanto, a reunião foi suspensa por conta do reduzido número de líderes presentes. Mesmo com as dificuldades que o calendário eleitoral está impondo aos trabalhos da comissão, Mendes Ribeiro Júnior voltou a afirmar que trabalha para cumprir todos os prazos e votar a proposta orçamentária ainda este ano.

O presidente da CMO adiantou, ainda, que os seminários regionais - normalmente, um em cada região do país - devem começar em outubro. Desta vez, disse que a comissão quer imprimir maior objetividade às audiências. Para isso, haverá uma prévia seleção de projetos de infraestrutura (caso de rodovias e ferrovias) e de ações de interesse social de cada

estado, dentre os quais os participantes da audiência poderão escolher os de maior importância para seus respectivos estados.

Ao adotar esse sistema de consulta mais dirigido, a CMO quer inibir demandas fragmentadas em número excessivo de projetos. Conforme o presidente da comissão, assim será mais fácil identificar as sugestões consensuais para compor o chamado Anexo do Orçamento Participativo. As propostas eleitas também ganham mais chance de aproveitamento, já que está sendo considerada a hipótese de uma reserva especial de recursos para a inclusão das demandas no Orçamento.

As sugestões selecionadas seriam acolhidas no relatório final do Orçamento por meio de emendas do relator-geral, que neste ano é o senador Delcídio Amaral (PT-MT). Presente à reunião, o vice-líder do governo no Congresso, deputado Gilmar Machado (PT-MG), que presidiu a CMO quando foi implantado o programa Fiscalize e também os seminários regionais, afirmou que a nova sistemática de participação nas audiências melhora o processo de consulta. Agora, a população já vai participar orientada sobre o que pode ou não propor - disse.

Acompanharam o encontro com a imprensa alguns líderes partidários e parlamentares indicados este ano como relatores setoriais. Também participou o deputado Jorge Khoury (DEM-BA), agora com o cargo de Relator de Receitas. Na reunião, a análise dos parlamentares é de que se confirme uma revisão, para cima, da arrecadação prevista na peça orçamentária. Isso porque o governo fechou a proposta levando em consideração, nos cálculos, dados de desempenho das receitas federais até o quarto mês do ano. Khoury revelou que teria ainda hoje reunião com o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo, para tratar das projeções.

O encontro com a imprensa incluiu uma exposição do consultor da Câmara Francisco Lúcio Pereira Filho, que coordenou a reforma no programa Fiscalize. Ele informou que o programa é alimentado com dados do SIAFI, o programa de administração financeira implantado pelo governo federal há 20 anos. Para o consultor, agora os vereadores vão ter condições de melhor fiscalizar os gestores municipais, partindo dos empenhos e convênios que originam os repasses federais. Esses dados passam a integrar os extratos que já vinham sendo enviados pela CMO às Câmaras Municipais e Promotorias de cada município com os valores transferidos.

(Fonte: Agência Senado(Reprodução autorizada mediante citação da Agência Senado)

Aprovada a instituição do Orçamento Participativo no âmbito federal



Quadro 2 – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) aprovou, nesta quarta-feira (15), a instituição da participação popular na elaboração dos orçamentos federais. O parecer do senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE) favorável à proposta de emenda à Constituição (PEC 73/99) do senador Pedro Simon (PMDB-RS) foi enviado ao Plenário, onde terá que passar por dois turnos de votação. De acordo com a proposta, caberá ao Executivo e ao Legislativo a promoção da participação direta dos cidadãos ou de entidades legalmente construídas no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos anuais.

As dotações orçamentárias aprovadas em decorrência da participação popular terão de ser obrigatoriamente aplicadas. A PEC remete para uma norma complementar a definição das regras do processo de orçamento participativo.

A CCJ encaminhou também ao Plenário parecer do senador Álvaro Dias (PSDB-PR) pela aprovação da emenda nº 2 de Plenário, apresentada como texto substitutivo à PEC 34/99, que tem como primeiro signatário o senador Pedro Simon. A matéria estabelece regras para o tratamento a ser dado às obras inacabadas no Orçamento Geral da União. Pelo novo texto, o projeto de lei orçamentária terá de ser acompanhado de demonstrativo de obras públicas iniciadas e inconclusas, e de obras cujo início esteja sendo proposto, com informações sobre o percentual de execução e o custo total estimado.

Ainda de acordo com a proposta, o demonstrativo deverá também conter o cronograma de execução financeira, com prazo de conclusão, e a relação das obras cuja execução esteja inter-rompida no exercício em curso ou para as quais não haja previsão de dotação no projeto de lei orçamentária, com as respectivas razões. A emenda substitutiva é de autoria do senador Tião Viana (PT-AC). Em seu parecer, Álvaro Dias afirma que a proposta tem por objetivo dotar o Congresso Nacional, titular do controle externo do Executivo, de garantia per ma de que será subsidiado em relação ao uso de recursos destinados a obras. - Deve-se evitar a todo custo que investimentos públicos sejam paralisados por simples falta de planejamento - disse o senador.

O senador Elcio Álvares (PFL-ES), líder do governo no Senado, anunciou que pedirá, em plenário, que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) se pronuncie

sobre o projeto de lei do senador Pedro Simon (PMDB-RS) que define a participação popular e de entidades da sociedade civil na elaboração dos orçamentos da União, estados e municípios.

Elcio questionou a constitucionalidade do projeto hoje (dia 30), na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), durante a discussão do parecer do senador Eduardo Suplicy (PT-SP) contrário a uma emenda de plenário apresentada pelo senador Romero Jucá (PFL-RR). O parecer foi aprovado com as abstenções de Álvares e do senador Bello Parga (PFL-MA). A proposta de Simon já havia sido aprovada pela CAE em reunião do dia 7 de abril passado. O projeto agora volta ao plenário do Senado. Para Elcio Álvares, o projeto contém ilegalidade "gritante", pois o Congresso Nacional estaria legislando sobre orçamentos de estados e municípios. Simon argumenta que seu objetivo é conferir maior transparência à alocação de recursos públicos:

Tem gente no governo que quer a exclusividade de elaborar o orçamento - afirmou Simon.

(Fonte: Agência Senado(Reprodução autorizada mediante citação da Agência Senado)

6.POPULAÇÃO**ELABORA****ORÇAMENTO**

Geraldo Magela / Agência Senado

Quadro 3 – Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)

A iniciativa popular no processo orçamentário poderá ter novas regras. A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) aprovou, nesta terça-feira (9), proposta que obriga o Executivo e o Legislativo a promoverem e incentivarem a participação dos cidadãos na elaboração, aprovação e controle da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

De autoria do senador Pedro Simon (PMDB-RS), o projeto (PLS 171/2005) prevê a realização de audiências públicas, precedidas de ampla divulgação, e a recepção, para análise, de propostas de iniciativa popular. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), que deverá ser alterada de acordo com a proposição aprovada, já contempla a realização de audiências públicas, mas não a análise de propostas de iniciativa popular.

(Fonte:http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=73688)

Na justificção do projeto, Simon afirma que "a Constituição Federal, em vários dispositivos, faz o chamamento à participação direta da cidadania no processo decisório". Segundo ele, "na trilha aberta pela Constituição Federal, compete aos administradores públicos e, muito especialmente, ao segmento político ampliar o envolvimento da sociedade na condução dos negócios públicos e criar novos instrumentos de participação".

O relatório na CAE, elaborado pelo senador Cristovam Buarque (PDT-DF), foi lido pelo senador Eduardo Suplicy (PT-SP), que lembrou iniciativas semelhantes adotadas pelos estados e municípios, como o orçamento participativo do Distrito Federal e da prefeitura de Porto Alegre. Foi acolhido integralmente texto substitutivo, que já havia sido aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). A matéria seguirá para análise do Plenário do Senado.

(Fonte:Agência Senado (09/07/2013 – 12h40 Comissões Assuntos Econômicos – Atualizado em 09/07/2013 13h10)
<http://www12.senado.gov.br/>)

Há muito tempo batemos nesta tecla considerando especialmente a grande capacidade que o município tem, assim como o interesse que a população teria de participar da gestão. Este estudo foi realizado pelos cientistas políticos americanos Michael Touchton e Brian Wampler, do Departamento de Ciência Política da Boise State University, do Estado de Idaho ², EUA que analisaram 15 anos das experiências brasileiras. Veja abaixo uma boa matéria do *Valor*, publicada ontem, sobre o assunto que traz dados interessantes sobre uma forma de debater, decidir o orçamento que já é adotada por 352 municípios brasileiros de diferentes regiões e por gestões que são comandadas por prefeitos de variados partidos políticos.

(O **Idaho** é um dos 50 estados dos Estados Unidos, localizado na Região dos Estados das Montanhas Rochosas. Limita-se ao norte com a província canadense de Colúmbia Britânica, ao sul com o Nevada e o Utah, a leste com o Montana e o Wyoming, e a oeste com Washington e Oregon. O Idaho atualmente possui a sexta maior taxa de crescimento populacional entre os Estados dos Estados Unidos, atrás apenas de Nevada, Arizona, Flórida, Geórgia e Utah. Com um pouco mais de 216 mil quilômetros quadrados, é o 14º maior estado americano em área do país.

Idaho fazia parte do Oregon Country, um território disputado entre os Estados Unidos e o Reino Unido. Através de um tratado assinado em 1846, os Estados Unidos assumiram posse da região do atual Idaho. Esta região fez inicialmente parte do Território de Oregon, tornando-se em 1853 parte do Território de Washington. O Território de Idaho foi formado em 1863, e elevado à categoria de Estado em 3 de julho de 1890, tornando-se o 43º Estado americano a entrar na União. O partido republicano governa o Estado desde 1995. (Fonte: Wikipédia)

7. PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS NA COMUNIDADE

A reportagem cita um exemplo do município de Guarulhos, SP, onde o ano passado cerca de cinco mil moradores participaram das plenárias que decidiram sobre os investimentos e escolherá 126 projetos. Confiram abaixo a matéria na íntegra

(Fonte: <http://www.robetomoraes.com.br/2014/02/orcamento-participativo-inexplicavel.html>)

Cidades com orçamento participativo gastam mais com saúde e saneamento

Característica comum dos orçamentos públicos no Brasil é a pouca capacidade que governos têm para investir, descontados gastos com folha de pagamento e despesas obrigatórias. Dos cerca de R\$ 3 bilhões do Orçamento de 2014 de Guarulhos, na Grande São Paulo, sobram para investimentos somente R\$ 180 milhões. Ainda assim, é a população da cidade quem decide como gastar 25% desse montante, R\$ 42 milhões. Em Belo Horizonte, também serão os moradores da cidade que escolherão como usar R\$ 115 milhões da conta de investimentos da prefeitura este ano, valor que representa mais de 15% do total da rubrica.

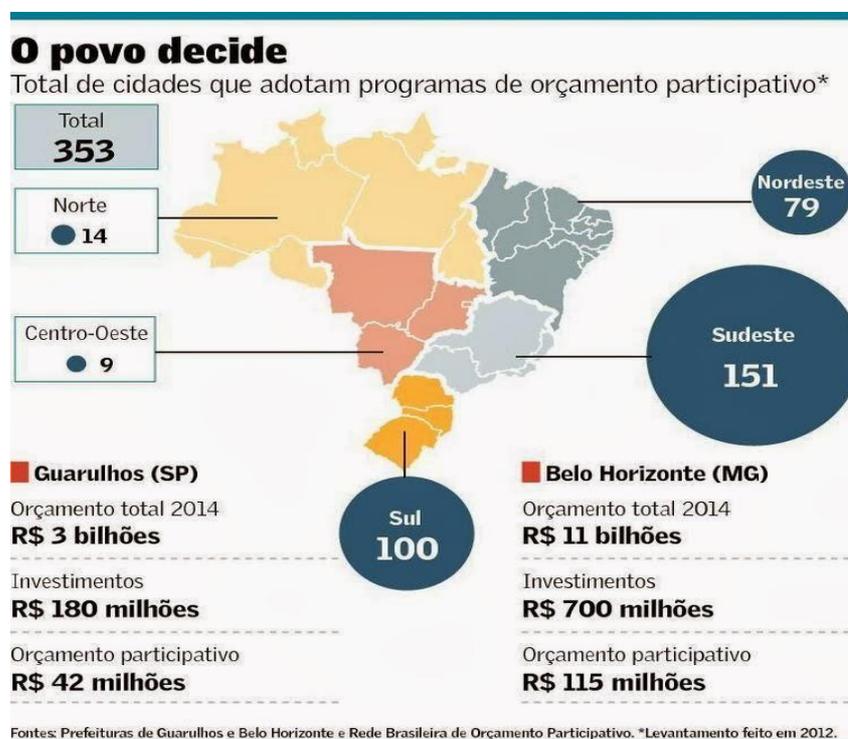
Assim como outras 351 prefeituras brasileiras, Guarulhos e Belo Horizonte adotar o orçamento participativo (OP) como parte de sua política de planejamento orçamentário. Graças a essa prática, todos esses municípios se destacam - na comparação com cidades sem participação popular na decisão sobre os destinos dos recursos públicos - por gastarem mais com saúde e saneamento básico, terem melhor desempenho na redução da mortalidade infantil e por registrarem maior presença de organizações da sociedade civil interagindo com o poder público.

Essas são as principais conclusões do estudo "Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions", dos pesquisadores americanos Michael Touchton e Brian Wampler, do Departamento de Ciência Política da Boise State University, do Estado de Idaho (EUA).

Com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Banco Mundial, os pesquisadores analisaram indicadores sociais e dezenas de variáveis de 253 cidades brasileiras de mais de 100 mil habitantes que adotaram o orçamento participativo entre 1989 e 2010. Em seguida foram feitas comparações com municípios que não optaram pelo OP. Os modelos estatísticos elaborados apontam que a presença dessa modalidade orçamentária gera crescimento de 6% nos gastos municipais com saúde e saneamento sempre na comparação com cidades similares sem OP.

"Nossos controles estatísticos também mostram que, se o orçamento participativo está ativo por oito anos ou mais, sem interrupção, a estimativa da taxa desse gasto é até 23% maior que em cidades sem planejamento com participação popular", diz o cientista político Brian Wampler, que estuda o orçamento participativo brasileiro há pelo menos 15 anos e é autor do livro "Democracy in Brazil: Popular Participation, Social Justice, and Interlocking Institutions".

Veremos a seguir um quadro demonstrativo em que a população (Guarulhos e Belo Horizonte) decidem onde gastar o dinheiro público:



Quadro 4 – Programa de Orçamento Participativo

O estudo também permite verificar que a presença de OP nas cidades estudadas está associada à redução mais acelerada da mortalidade infantil. Municípios com orçamento participativo por pelo menos quatro anos têm um desempenho 11% melhor no indicador de saúde em relação a cidades que não adotam a prática. Adoção do OP por oito anos ou mais significa queda 19% maior do indicador de saúde, aponta o levantamento.

"É natural que as primeiras intervenções de experiências do orçamento participativo no Brasil ocorram em áreas vulneráveis. Ao dar início a um processo de mudança dessas áreas só pode resultar em melhorias de indicadores e da vida das pessoas", avalia Pier Senesi, secretário-adjunto de Gestão Compartilhada de Belo Horizonte.

Um exemplo de comparação livre - sem considerar os controles de variáveis do estudo - pode ser feito entre Guarulhos e Mogi das Cruzes, cidades industriais com mais de 100 mil habitantes na região metropolitana de São Paulo. Com orçamento participativo desde 2001, a primeira tem um gasto per capita em saúde R\$ 654,98 contra R\$ 482,28 da segunda, que não adota o OP, de acordo com dados de 2011 elaborados pelo Instituto de Ensino e Pesquisa em Administração (Inepad). O desempenho dos dois municípios na redução da mortalidade infantil também favorece Guarulhos: a queda do indicador em 15 anos foi de 60% contra baixa de 50% ratificada em Mogi no mesmo período.

No confronto entre capitais com e sem orçamento participativo, Belo Horizonte tem gasto per capita em saúde de R\$ 885,13 contra cerca de R\$ 405 de Salvador. A capital mineira reduziu a mortalidade infantil em 65% nos últimos 15 anos. Já Salvador teve desempenho próximo de 40%. Feito sob a ótica da ciência política, o objetivo do estudo americano é mostrar que instituições democráticas participativas - como a literatura acadêmica classifica o

OP - além de ajudar a melhorar a governança, têm impacto no desenvolvimento econômico de uma localidade por focar o bem-estar de camadas mais pobres da população.

"A maioria das pessoas que participam do orçamento participativo vem das classes C e D, é uma chance para melhorar de vida, conseguir coisas que nunca tiveram, como um posto de saúde, uma creche ou coleta de esgoto. Os ricos e a classe média precisam pouco do município, têm escola privada, plano de saúde até segurança privada. Cobram o Estado por outros meios", diz Wampler. Kátia Lima, diretora do Departamento de Orçamento Participativo da prefeitura de Guarulhos, confirma que as plenárias do OP são dominadas por pessoas da periferia, mas mesmo assim algumas obras escolhidas beneficiam todas as regiões da cidade, como é o caso de projetos recentes de áreas de lazer na região central e unidades de tratamento de esgoto.

"A cidade teve um crescimento forte e desordenado. A periferia ficou 40 anos sem investirem. Os 12 anos da experiência do orçamento participativo é uma forma de corrigir essa trajetória, mas nós estamos sempre pensando em possibilidades de aumentar a participação popular, não importa a classe social do cidadão", diz Kátia.

No Jardim Cumbica, na periferia de Guarulhos, na entrada do Centro de Educação Unificado (CEU) equipado com quadra esportiva e até piscinas novas e com um teatro em construção, a dona de casa Lena Cláudia diz, ao chegar para uma reunião de pais e mestres, que a escola é um bom exemplo na cidade. "O povo pôde escolher, o governo só vai saber o que o povo precisa se perguntar para a gente."

Desde 2001, foram feitas 1.400 obras em Guarulhos oriundas de decisões populares. No ano passado, 5.000 pessoas presentes nas plenárias do OP na cidade elegeram 126 projetos, que estão em fase de estudos pela prefeitura e devem ser entregues em até dois anos. A maior parte das demandas, 43, ainda é relacionada a obras de infraestrutura, como pavimentação de ruas e ligações de esgoto. Mas as cobranças têm mudado ao longo do ano. "Temos tido mais demandas nas áreas de cultura e lazer, segurança e mobilidade e transportes do que no passado", comenta Kátia.

Uma das cidades pioneiras na adoção do orçamento participativo no Brasil junto com Porto Alegre, Belo Horizonte comemora 20 anos da prática neste ano. Na capital mineira há duas maneiras de o cidadão participar das decisões sobre como gastar parte dos recursos financeiros municipais: uma é por meio das tradicionais reuniões e plenárias; a outra é através da internet, com votação em sistema on-line, usando o título de eleitor.

A prefeitura separou R\$ 50 milhões para o Orçamento Participativo Digital neste ano. Quase dez mil belo-horizontinos usaram seus computadores, ou aplicativos específicos para tablets e smartphones, para escolher a reurbanização e modernização de 18 espaços públicos da cidade. "Com a tecnologia esperamos mais participação. Agora estamos indo a campo para consultar as comunidades, depois técnicos vão percorrer os espaços para fazer o esboço das intervenções, o projeto executivo e, ato contínuo, a abertura da licitação e a execução da obra", conta Pier Senesi.

(Fonte: <http://www.robertomoraes.com.br/>)

Ainda com relação a cidade de Belo Horizonte, vale destacar algumas obras planejadas e executadas pela comunidade. Vejamos como acontece:

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP 1994 AO OP 2009/2010)	
OP	Nº DE PARTICIPANTES
OP 1994	15.216
OP 1995	26.823
OP 1996	38.508
OP 1997	33.695
OP 1998	20.678
OP 1999/2000	22.238
OP 2001/2002	43.350
OP 2003/2004	30.479
OP 2005/2006	38.302
OP 2007/2008	34.643
OP 2009/2010	44.000

Fonte: SMAPL/GEOP

Obs.: O dado para o OP 2009/2010 refere-se a uma projeção. Somando-se a Abertura Municipal, a Abertura Regional e a 2ª Rodada, 35.386 pessoas participaram do processo.

Quadro 5 – Orçamento Participativo – 1994/2010

Orçamento Participativo Regional destina-se à definição dos investimentos em cada uma das 9(nove) regiões administrativas da cidade, formadas por um conjunto de bairros e favelas. Nessa modalidade são eleitas, em assembleias regionais, as obras que serão executadas no município para os dois anos subsequentes. Além dos investimentos, a população escolhe seus representantes para integrar a Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo – COMFORÇA, responsável pelo monitoramento do processo de execução das obras.

A Prefeitura Municipal, a cada dois anos, convida a população para a Abertura do Orçamento Participativo. Na Primeira Rodada são apresentadas à comunidade as regras do OP com suas diretrizes e metodologia. Na Segunda Rodada é realizada nas 41 sub-regiões da cidade. Cada uma das nove regionais é dividida em 3 a 6 sub-regiões, que englobam vários bairros, vilas e favelas. Nessa etapa são selecionadas as obras e elegem os delegados para o

Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias. Ao final da Segunda Rodada , 25 obras são selecionadas por regional. (Fonte: Catálogo Orçamento Participativo BH)
Complemento da urbanização da Avenida Gandhi



Quadro 6 - Antes da urbanização da Avenida Gandhi



Quadro 7 – Depois da urbanização da Avenida Gandhi

Inversão das Prioridades

Os investimentos realizados para a melhoria de vida da população são visíveis. É percebido através de dados (ver tabela página 33) e de imagens como vista acima. O exemplo acima da prática orçamentária é referente à Inversão das Prioridades, que quer dizer, inverter os recursos orçamentários naquelas áreas mais vulneráveis. Se antes os recursos para investimentos são extremamente reduzidos fica estabelecido pela comunidade local, através do Orçamento Participativo Regional, que 50% desses investimentos são destinados a investimentos aprovados pelo próprio OP. (Fonte: Orçamento Participativo BH)

8.CONCLUSÃO

A aplicação do dinheiro público é visto, muitas vezes, como “espelho da transparência fiscal”. E é o compromisso com a verdade que garante sua legitimidade. Entretanto, o dinheiro público é um bem intangível e, como tal, não se sabe ao certo onde está a sua aplicação e distribuição.

O contexto social, político e econômico do orçamento participativo rompem com uma visão de discurso uno, isolado e imparcial. Assim, na realidade a população é alvo dessas mudanças partindo do princípio legal e constitucional – **Dos Direitos e Garantias Fundamentais** “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade,...” e, logo em seguida - **Dos Direitos Sociais** – “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” .

Vale salientar que, temos o aparato legal (Constituição Federal, Leis Complementares, Estatuto da Cidade, Lei de Responsabilidade Social, dentre outros) para podermos usufruir desses benefícios, sendo, a construção desta Lei de Responsabilidade Social, uma ousadia política que tem por fundamento a radicalização da democracia participativa em nosso país, para além da justiça social e equilíbrio dos gastos públicos. Conforme uma nova engenharia política que sugere um novo arranjo estatal, mais poroso à sociedade civil.

Boaventura Santos defende a reconstrução do Estado Social orientado por uma luta política que visa transformar a cidadania abstrata, facilmente falsificável e inconsequente, num exercício de reciprocidade concreta.

Temos como exemplo de eficiência, a cidade de Belo Horizonte, atingindo a marca histórica de 1.000 obras do Orçamento Participativo é, sem dúvida, motivo de orgulho para técnicos da Prefeitura e milhares de homens e mulheres, de todos os cantos da cidade, que acreditaram ser possível transformar sonhos em realidade. Se da parte do poder público foi possível acumular uma bagagem de gerenciamento que permite planejar projetos ainda mais amplos, a população brotou a certa de que cidades construídas de forma coletiva são mais democráticas e têm a cara da diversidade que é a sociedade. Belo Horizonte pode se orgulhar de, hoje, ser a cidade que mais soma experiências em tempo ininterrupto do Orçamento Participativo. São 15 anos planejando, projetando e evitando obras, que garantem melhores condições e qualidade de vida em toda a cidade.

9.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Márcio Moreira. *A força do povo*. Democracia participativa em Lages. 8ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1998.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal** – Novos Métodos após a LC nº 101/2000 e as Classificações Contábeis Advindas da SOF e STN. São Paulo; Atlas, 2002.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUAD, Daniel Gomes; BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O Essencial da Contabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva 2009.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Transparência**. Disponível em: www.tjba.jus.br.

BRANDÃO, Alonso C. *Contabilidade Pública*, 2ª edição, Rio de Janeiro: A. Coelho Brandão Fº, 1949. Coleção de códigos e leis vigentes.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília , DF; Senado, 1988. Disponível em: WWW.planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei 4320/64-Normas Gerais de Direito Financeiro**, de 17 de março de 1964 Brasília , DF; Senado, Disponível em: WWW.planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal-LC nº 101**, de 4 de maio de 2000. Brasília , DF; Senado, Disponível em: WWW.planalto.gov.br.

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento Público*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CARVALHO, Getúlio. Processo decisório: a fronteira política e os limites econômicos.

Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 7(1):7-20, jan./mar. 1973.

DALTON, Hugh. *Princípios de Finanças Públicas*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.

MACHADO FILHO, Claudio A. Pinheiro, **Responsabilidade Social e Governança**, São Paulo: Editora: Pioneira Thompson, 1ª edição, 2008.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para Elaboração de Monografias**, São Paulo: Atlas, 1990.

ORÇAMENTO Participativo. O que é isso? Disponível em: www.portaldatransparencia.gov.br. SANTOS, João Almeida; PARRA FILHO, Domingos. **Metodologia Científica**. São Paulo : Futura, 1988.

SANTOS, Reginaldo Souza. Compreendendo a Natureza das Políticas do Estado Capitalista. **Revista da Administração Pública**, v.41, nº 5-set/out, Fundação Getúlio Vargas-FGV, Rio de Janeiro: 2007.

SLOMSKI, Valmor, **Controladoria e Governança na Gestão Pública**, São Paulo: Atlas, 2005. ANEXO

