

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ELEMENTO CONSTITUTIVO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ÂMBITO LOCAL

Alcides Rodrigues de Souza<sup>1</sup>

### RESUMO

O histórico dos processos evolutivos de transparência no uso e na condução do bem público vem se destacando devido à necessidade de se estabelecer uma conduta ética na administração pública bem como no sentido de fazer destes elementos princípios democráticos para o Brasil atual. Neste contexto destaca-se o Orçamento Participativo que vem ao longo dos anos suscitando discussões sobre suas potencialidades e seus limites. Assim este estudo tem como objetivo analisar através de uma pesquisa bibliográfica a importância do Orçamento Público na administração pública municipal brasileira compreendendo seus avanços e retrocessos enquanto elemento ímpar e instrumento democrático da população na gestão pública.

**Palavras-Chaves: Orçamento. Participação. Democracia.**

### 1. INTRODUÇÃO

O orçamento participativo (OP) é uma ferramenta democrática que representa no seu contexto várias formas de participação, principalmente nas instâncias do poder local. É elemento da democracia representativa em que a população pode, dependendo da sua organização, representatividade social e política, participar, acompanhar e fiscalizar as decisões relacionadas aos recursos e gastos públicos bem como vir a direcionar esses recursos e gastos a obras e serviços que realmente são necessários e que irão melhorar a qualidade de vida da população.

Todavia é necessário compreender que não existe um modelo único e sistematizado de orçamento participativo que possa ser padronizado para todos municípios brasileiros. Cada município, cada população (com seu interesse ou não), abertura de política participativa é que define a amplitude e o papel do orçamento participativo.

---

<sup>1</sup> Alcides Rodrigues de Souza, graduado em Gestão Pública pela UNINTER e aluno de pós-graduação lato sensu em Administração Pública e Gerência de Cidades.

Diante disso não se pode de forma objetiva e concreta concluir a eficiência do orçamento participativo, mas a sua aplicação prática delimita algumas análises críticas do mesmo.

Dessa maneira o que realmente importa na avaliação da viabilidade do orçamento participativo no que diz respeito ao acesso da população as informações sobre os recursos e gastos públicos é a transparência, a qual é uma garantia constitucional e condição básica da cidadania. Neste sentido é importante salientar que a Constituição Brasileira de 1988 assumiu como um dos seus compromissos a descentralização político administrativa, como parte do processo de restauração da Federação bem como do fortalecimento da democracia. Para isso criou-se o orçamento participativo como elemento de poder democrático das comunidades locais para que possam participar e direcionar os gastos públicos de seus municípios, considerando esta conjuntura como parte da valorização da democracia no contexto histórico político brasileiro.

Para Costa (2008), o Orçamento Público não deve ser encarado como um instrumento puramente técnico de gestão econômica, mas sim como um instrumento de planejamento com imenso conteúdo político e social cuja função é cuidar dos recursos públicos e investi-los de forma a atender as necessidades do município e prioridades demandadas pela população.

Assim o orçamento participativo deve ser compreendido como uma ferramenta democrática de cunho governamental que estabelece a participação popular como forma de intervir diretamente na gestão orçamentária, financeira e contábil das entidades públicas, devendo ser valorizado como um grande avanço no desenvolvimento político, social e participativo de cada cidadão nas políticas públicas de seus municípios.

## **2.0. DESENVOLVIMENTO**

### **2.1. Conceito de Cidadania**

A palavra cidadania tem uma amplitude de definições, mas que essencialmente se estabelece como a abertura ao cidadão da sua participação democrática na política econômica, social, política e cultural do seu país, assegurando seus direitos e garantias constitucionais valorizando a individualidade e a coletividade.

Compreende-se que, existe uma interligação entre as palavras Cidadania e Instituições, na cidadania, as instituições, mediações e comportamento próprios, são exigidos e constituem-se em espaços sociais de conquistas para o cidadão, já as instituições, atuam de forma permanentes para a expressão política, assim, a sociedade através de seus representantes, dentro das comunidades, estarão embutidas neste processo, à medida que possuírem instituições fortes para a promoção da cidadania através dos seus integrantes. (TEIXEIRA, 2006).

O cidadão deve compreender que a abertura de participação política democrática que alcançou deve ser estabelecida em prol da coletividade, garantindo fundamentalmente a cidadania (ser acolhido nas obras e serviços governamentais) sem distinção de etnia, religião, visando o envolvimento social e político de todo indivíduo na busca cidadã do seu direito a uma vida digna. Esta cidadania se expressa na representatividade, união de forças e objetivos comuns.

Então, com a discussão através das comunidades, em busca de suas prioridades, surge a partir daí, o envolvimento do governo municipal, agindo como co-participante no processo democrático, tornando-se um fator decisivo para integrar um ambiente de gestão democrática no dia a dia das cidades, uma vez que, o poder público não é o único responsável, precisa da participação da sociedade, para o crescimento das comunidades. (OLIVEIRA, 2005).

## **2.2. Participação popular**

Destaca-se a existência de conceitos muito diversos para o termo “participação”, fato que já ocorre desde os anos 90, e está em pauta nos movimentos sociais e na Administração pública de uma forma geral, onde alguns significados chegam ser generalizados, quando envolve participação, democracia, controle social e parceria, surgindo à necessidade de reformulação de conceitos históricos. (ALBUQUERQUE, 2004).

A participação popular é elemento fundamental na constituição da cidadania de todo indivíduo e se efetiva na busca de objetivos comuns que se estabelece como força reivindicatória através de conduta de cooperação e união, onde disputas e conflitos têm de ser colocados a parte em prol do bem comum.

### **2.2.1. Participação popular X Orçamento Participativo**

A institucionalização da participação diz respeito, portanto, aos mecanismos de organização, passam a ser cada vez mais necessárias como respostas ao OP, sendo que, a contribuição para o surgimento de uma cultura política, a participativa, que passa a possibilitar o surgimento de lideranças e o envolvimento da população em questões do município, destacando que o OP apresenta uma convivência com fortes limites dentro da cultura política. (OLIVEIRA, 2005).

Diante disso os movimentos de participação popular devem compreender que para agirem com eficiência e transparência é preciso ser mais práticos e menos burocráticos na adoção de ações a serem apresentadas, analisadas bem como fiscalizadas. Lembrando que quanto mais agilidade mais melhorias podem vir a constituírem qualidade de vida a população.

### **3.0.ORÇAMENTO PÚBLICO, PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO**

Toda a constituição do orçamento público se estabelece na administração e planejamento de seus recursos e gastos, os quais devem resguardar a transparência da administração pública.

A administração pública deve ser embasada na legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência. Neste sentido Meirelles (1984) ressalta que “todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Neste contexto o planejamento público na administração pública deve ser bem organizado para estabelecer sua real amplitude e abrangência. Deve priorizar pela forma concreta seus objetivos, estratégias, investimentos, ou seja, recursos empreendidos que tenham metas de curto, médio e longo prazo.

Para a construção do orçamento público é preciso envolver as prioridades da população por ordem de urgência e necessidade e assim desenvolver o planejamento que facilitará a administração distribuir seus recursos e diminuir seus gastos.

O orçamento público segundo Ferreira apud Pires (2001) representa,

I. Ato ou efeito de orçar; avaliação, cálculo, cômputo. 2. Cálculo da receita e da despesa. 3. Cálculo dos gastos para a realização de uma obra. 4. Jur. Fin. Cálculo da recita que se deve arrecadar num exercício financeiro e das despesas que devem ser feitas pela administração pública, organizado obrigatoriamente pelo executivo e submetido à a provação das respectivas

câmaras legislativas. 5. Cálculo, feito pelo agrimensor, da partilha dum imóvel sujeito a processo divisório.

Por outro lado Slomski (2001, p.213), afirma que:

O orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo poder legislativo.

O orçamento público apresenta-se sobre alguns tipos, como por exemplo, orçamento por programas, orçamento base zero e orçamento participativo.

O orçamento por programa se caracteriza por apresentar seus recursos financeiros por partes (unidades orçamentárias) que devem ser vinculadas direta ou indiretamente às metas a serem alcançadas. Por outro lado o orçamento base zero por ser de caráter operacional exige no seu exercício a fundamentação objetiva da necessidade dos recursos totais solicitados ou a serem solicitadas, para que todo empenho seja justificado no item das despesas.

### **3.1. Orçamento Participativo**

O orçamento participativo teve seu movimento precursor no Brasil na década de 70, mas foi a partir de 1988 que tomou amplitudes nacionais, mostrando maior eficiência no âmbito dos poderes locais (municipais). Este crescimento de participação popular trouxe características inovadoras, transparentes e de controle de gasto público as instâncias administrativas.

Entende-se que, com a inovação administrativa surge o Orçamento Participativo, onde os cidadãos participam da definição das prioridades públicas. Esta ferramenta de cidadania objetiva o fortalecimento dos recursos públicos no tocante a distribuição de fundos orçamentários, consistindo ainda numa experiência relativamente nova no contexto das políticas públicas no Brasil. (OLIVEIRA, 2005), apud (SANTOS, 2002).

Compreende-se que, existe a necessidade da criação dos Conselhos Municipais, como Instrumento de controle social, entretanto, a realidade impõe que estes Conselhos, precisam assumir uma função mais definida e verdadeiramente estratégica, para aumentar a mobilização, das demandas sociais, controle social, e

acompanhamento, quando refere-se à aplicação dos recursos públicos. (TEIXEIRA, 2006).

Segundo Subirats e Gomà (2004), quando uma política pública envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual, municipal – ou diferentes regiões de um mesmo país, ou ainda diferentes setores de atividade, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo. Portanto, instituir o Orçamento Participativo como parte do processo político por si só não garante a sua continuidade ao longo dos mandatos.

Entretanto deve-se compreender que apenas o ato de “participar” da população não proporciona transformações é preciso que cada cidadão participe efetivamente de decisões, fiscalizações, controle, para que a participação popular possa resguardar o bem público, o bom direcionamento dos recursos, a qualidade de vida de todos.

Da mesma forma, Avritzer e Navarro (2003) destacam que a forma como o Orçamento Participativo é institucionalizado no interior dos governos locais depende do seu procedimento metodológico. Assim, os autores classificam duas formas de Orçamento Participativo, ambas diretamente relacionadas com a elaboração do Orçamento Municipal: *OP Stricto Sensu* e *OP Lato Sensu*. O primeiro é aquele em que o processo de elaboração da proposta orçamentária é discutido entre o governo e a população, e que esta tem poder deliberativo sobre os tópicos definidos, ou seja, a voz e o voto dos representantes populares têm peso nas decisões orçamentárias, mesmo que não alcancem o orçamento como um todo. Já o *OP Lato Sensu* são todas as formas de participação que não necessariamente conduzem a deliberações aceitas pelo poder público.

Diante disso a legitimação do orçamento participativo se concentra da dinâmica da gestão participativa da população como processo decisório para melhor direcionamento da gestão financeira, contábil, política e social dos municípios. Neste sentido é importante que os governos, principalmente locais, incorporem na sua administração a participação popular como ferramenta de transparência na sua gestão.

O orçamento participativo na sua efetividade deve se consolidar na dinâmica constitutiva da participação popular nas instâncias sociais e políticas, promovendo de forma democrática a descentralização política e administrativa e por sua vez o desenvolvimento dos municípios na sua totalidade.

A institucionalização do orçamento participativo deve vislumbrar a consolidação interna do mesmo superando políticas antigas e centralistas em prol de envolvimento dos cidadãos na participação administrativa ajudando a direcionar os recursos públicos bem como os seus gastos.

De acordo com Ruiz Sánchez (2000, p.113):

O orçamento participativo aparece como uma proposta consistente de reorganização da sociedade e do Estado por meio da participação popular. Mais cedo do que tarde, perto de todos nós, o OP descortina um horizonte de possibilidades que está recolocando com a força de novos protagonistas sociais o desabrochar de uma nova onda democratizadora em nossas sociedades.

O orçamento público durante muitos anos era elaborado sem a participação direta da população, com o passar dos tempos houve o avanço desta política pública, pois hoje assegura-se aos cidadãos direitos participativos garantidos constitucionalmente, porém a população deve estar interessada em constituir associações representativas perante o poder público exigindo sua participação nos recursos públicos e o direcionamento dos mesmos.

Para Orsi (2003) o Orçamento Participativo visa ser um instrumento de democratização, ou seja, assegurar a participação direta da população na definição das principais prioridades para os investimentos públicos, substituindo a visão tradicional anterior que escanteava a população do poder decisório.

De acordo com Pires, (2001, p.13): Fazer o Orçamento Participativo nada mais é do que fazer o Orçamento-Programa (dominando, pois os conceitos e a técnica que lhe são inerentes), tomando por base as decisões políticas referenciadas em processo de discussão de prioridades com a população organizada (o que exige, por sua vez, o domínio de outros conceitos e técnicas).

Neste sentido é necessário ressaltar que o planejamento governamental têm seus instrumentos resguardados pela Constituição de 1988, e que fundamenta sua estrutura orçamentária em uma tríplice base: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes e Bases (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 165 § 1º diz que,

A lei que instituir o Plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas

decorrentes e para as relativas dos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988)

Em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo a Constituição Federal (art.165, § 2º) a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

Sobre a Lei Orçamentária Anual destaca-se que a Lei 4.320/64 continua em vigor e que a LOA se processa na execução orçamentária englobando registro dos movimentos contábeis, preparação e divulgação dos documentos demonstrativos que especifica os seus recursos e suas despesas.

Assim o orçamento participativo constitui sua fundamentação política na construção de processos democráticos com o intuito de estabelecer o exercício da cidadania através da participação popular nas decisões sobre os investimentos públicos resguardados na Constituição Federal de 1988, respeitando à elaboração e distribuição orçamentária do PPA, LDO e LOA.

#### **4.0. METODOLOGIA**

O estudo de análise crítica sobre o orçamento participativo e seus elementos constitutivos foi embasado numa pesquisa bibliográfica em que através de livros, artigos, revistas e sites da internet procurou-se compreender o universo do orçamento e suas ações, principalmente nos municípios brasileiros.

Ressalta-se que os critérios de análise de artigos, revistas e livros consideraram tão somente aqueles que tinham a descrição sobre orçamento participativo nos municípios bem como seus respaldos nas instâncias estadual e federal.

Neste sentido a pesquisa bibliográfica foi importante, pois norteou através no das posições críticas dos autores citados no mesmo a importância do orçamento participativo, sua viabilidade, efetividade, destacando que o mesmo torna-se mais aplicável no âmbito municipal.

Segundo Marconi e Lakatos (1992), a pesquisa bibliográfica é o levantamento de toda a bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas



e imprensa escrita. A sua finalidade é fazer com que o pesquisador entre em contato direto com todo o material escrito sobre um determinado assunto, auxiliando o cientista na análise de suas pesquisas ou na manipulação de suas informações. Ela pode ser considerada como o primeiro passo de toda a pesquisa científica.

Assim este estudo abordou a temática do orçamento participativo nos municípios, sua conceituação, viabilidade, efetividade, a consciência popular, o exercício da cidadania, como formas de desenvolver no âmbito local formas democráticas de participação popular e de transparência no direcionamento dos recursos e gastos públicos em consonância com os preceitos da Constituição Federal de 1988.

## **5.0. ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Os dados foram construídos e apresentados através da comparação de ideias dos autores analisados em estudo de forma descritiva e reflexiva em que foi possível desenvolver a temática do orçamento participativo como elemento constitutivo de participação popular no âmbito local.

Dessa maneira o orçamento participativo está de forma objetiva ligado aos preceitos de cidadania, democracia, participação popular, transparência, os quais dever ser considerados como forma de elementos importantes para melhor direcionamento dos recursos e gastos da administração pública.

O orçamento participativo é uma ferramenta democrática, que necessita também de abertura no poder, e isto é mais acessível a nível local, o que aumenta a chance da população de participar de forma ativa na condução política, econômica e social do seu município.

Dentre os vários recursos utilizados para a utilização do orçamento participativo o principal é interesse da população em atribuir o exercício da sua cidadania através de ações democráticas de transparência no uso do bem público, que “deve ser conduzido para o povo e em nome do povo”.

Contudo ainda há muito que percorrer em relação à eficiência no uso do orçamento participativo, haja vista que para sua execução é preciso abertura do governante, interesse, cobrança e participação ativa da população, uma vez que os recursos públicos devem ser direcionados as reais necessidades do povo.

Apesar de ter mais de vinte (20) anos de existência o orçamento participativo ainda precisa ser mais divulgado, ou seja, melhor explicado, para que a população entenda o quanto é importante esta ferramenta para o desenvolvimento da sua localidade, garantindo melhor qualidade de vida e bem estar aos mesmos.

Neste estudo chegou-se a conclusão de que o orçamento participativo precisa ser mais acionado pelas associações, cooperativas, grupos de bairros no intuito de ser mais um agente fiscalizador do bem público e um aliado da população na condução dos recursos direcionados aos seus municípios. É preciso que a população se conscientize de que orçamento participativo se bem fundamentado torna-se uma ferramenta de transformação no labor político, social e econômico de sua localidade, transformando vidas e garantido um futuro digno, direito difundido pela Constituição Federal de 1988.

## **6.0.CONCLUSÕES**

O orçamento participativo por sua importância e abrangência ainda é pouco aplicado bem como avaliado, dado o respaldo orçamentário-financeira que pode oferecer a administração pública, principalmente no âmbito local.

O orçamento participativo tem o desafio de promover a população à conscientização cidadã de participação e organização do mesmo. Os municípios que efetivam de forma coerente, prática e organizada esta ferramenta, apresentam resultados significados no universo de distribuição recursos e gastos públicos. Todavia a população deve buscar se inserir no contexto do orçamento participativo de forma atuante, procurando utilizá-lo como ferramenta de intervenção sobre a realidade socioeconômica de seu município.

A participação popular na construção do orçamento participativo constitui elemento democrático capaz de promover a qualidade orçamentária dos municípios e ao mesmo tempo exigir, fiscalizar e divulgar seus resultados de forma transparente, eficiente, compreendendo esta construção participativa, como alcance da cidadania, em que a administração pública deva ser usada em prol e para o povo.

Entende-se que associações, cooperativas, grupos representativos dos municípios devem se envolver neste processo, promovendo maior participação popular, criando interesses e aplicando sugestões que vão de encontro as suas reais necessidades.

A constituição, organização e aplicação do orçamento participativo não é fácil e muito menos passiva, envolve abertura do poder público local, interesse da população em participar, ou seja, parceria entre população e governo local para processar planejamento da distribuição dos recursos públicos. Assim é preciso entrosamento, cooperação para que o orçamento participativo seja feito de forma transparente, e ganhe cada vez mais credibilidade da população, dos governantes, promovendo-se como parceiro na construção democrática da distribuição de recursos e direcionamento dos gastos.

As práticas participativas da população, ainda são pequenas diante a amplitude que o orçamento participativo oferece dado a interesse em abertura por parte dos governantes que enxergam no mesmo um elemento de transparência, contributivo para Lei de Responsabilidade Fiscal e também da população que pode utilizá-lo como sua voz na ação participativa do governo.

Dessa maneira deve-se compreender que o orçamento participativo, além e representar, participação democrática, transparência, planejamento de ações financeiras, contábeis, redimensionamento na distribuição de recursos e gastos da administração pública, que representação abertura do orçamento público, vai muito mais além, ou seja, é um processo gradativo, amplo, que envolve o interesse de construção através de população e poder público local em efetivar espaços de democracia participativa, espaços para que a população desenvolva sua cidadania, sua representatividade, sua autonomia, seu exercício político de cuidar do bem público em prol da coletividade.

## 7.0. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. **Participação Cidadã nas Políticas Públicas**. IN: Participação Cidadã: Novos Conceitos e Metodologias. Fortaleza: Expressão gráfica Editora, 2004.

AVRITZER, L. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. Disponível em: <[www.democraciaparticipativa.org.br](http://www.democraciaparticipativa.org.br)>. Acesso em 20. mai.2008.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº.4.320, de 17 de março de 1964. **Dispõe Sobre Normas do Direito Financeiro para a Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. 31<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro: Ibmam, 2002/2003.

COSTA, D. M. D. **Novas tendências para a administração pública: ações práticas em Orçamento Participativo e governança local solidária**. Notas de aula. Viçosa: UFV, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Metodologia do trabalho científico. São Paulo: Editora Atlas, 1992. 4aed. p.43 e 44

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1984.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Orçamento Participativo: Instrumento de Democratização da Gestão Pública**. IN: O Poder, o Controle Social e o Orçamento Público. Fortaleza: Expressão gráfica e Editora, 2005.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade: para compreender** - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

ORSI, Fábio Chagas. **Orçamento Participativo: uma metodologia em ascensão**. [http:// www.economiabr.net/colunas/orsi/orcamentopart.html](http://www.economiabr.net/colunas/orsi/orcamentopart.html), 2003.

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

RUIZ SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva**. IN: Boaventura de Souza Santos (Org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2001.

SUBIRATS, J.; GOMÀ, R. (Org.) **Políticas públicas em Espana: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno**. Barcelona: Ariel, 2004.

TEIXEIRA, Alberto. **Guia da cidadania para a transparência: prevenção contra corrupção**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.