

SERCIANE BOUSADA PEÇANHA

**REFLEXÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR
NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO
ESTUDO DE CASO: PORTO ALEGRE-RS**

**Rio de Janeiro
Universidade Gama Filho
2006**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

SERCIANE BOUSADA PEÇANHA

**REFLEXÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR
NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO
ESTUDO DE CASO: PORTO ALEGRE-RS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Universidade Gama Filho, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Público, Estado e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Lobo Torres

**Rio de Janeiro
Universidade Gama Filho
2006**

Ao meu esposo e aos meus pais, os quais são credores do meu amor e respeito.

A Deus, razão de minha existência, a quem tudo confio.

À minha irmã, pelo estímulo e amizade.

Ao Professor Doutor Ricardo Lobo Torres, que me propiciou galgar os passos para a
consecução de um sonho.

Aos servidores da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, que contribuíram para a
realização da pesquisa

“Não vos conformeis com este mundo, antes modificai-vos pela renovação do vosso entendimento...”

Romanos, cap. 12, vers. 2.

RESUMO

Com o desenvolvimento dos movimentos sociais urbanos, surgiram formas de planejamento democrático em nível municipal, apoiadas em consulta popular que pressupunha a organização da comunidade e a vontade política de descentralizar o poder de decisão. Depois de 1988, o planejamento participativo orçamentário ganhou destaque no Brasil, materializando-se em algumas experiências municipais. Neste trabalho, utilizando pesquisa de campo realizada na cidade de Porto Alegre-RS e pesquisa bibliográfica, buscamos avaliar a metodologia e as políticas desempenhadas no Orçamento Participativo para viabilizar a criação de bases e informações referenciais que possam servir de parâmetros para condicionar o processo de participação popular bem-sucedida e eficaz, bem como colocar em discussão a discricionariedade da execução orçamentária. Inicialmente, apresentamos um breve relato do Orçamento Público no Direito Financeiro, no Direito Constitucional e no Direito Tributário e sua evolução histórica no Brasil. Em seguida, analisamos a participação popular no processo orçamentário, bem como seu embasamento teórico e normativo, apresentando algumas experiências no Brasil e no mundo. Finalizando, abordamos a experiência de Porto Alegre-RS, analisando os seguintes pontos: Há informação e formação adequada da população para compreender o que está sendo discutido? Em que se constitui o Orçamento em termos de planejamento e de estrutura institucional? O Poder Legislativo, como órgão regulador e fiscalizador, participa ativamente da nova forma de gestão democrática, principalmente quanto ao controle dos recursos públicos?

ABSTRACT

With the development of urban social movements, municipal democratic planning forms has sprung up, based on popular consulting that requires the organization of the community and political will in order to decentralize the decision power. The participative outstood in Brazil after 1988 showing some municipal experiments. This work uses field research (done in Porto Alegre-RS) and bibliographical research and it aims to evaluate the methodology and policies shown in the Participative Budget in order to make feasible the creation of referential bases and information which can be used as parameters to conform the successful and efficient process of popular participation, besides to allow a debate about the political freedom in the budget execution. Firstly, we present an overview of the Public Budget in the financial, constitutional and tax law and its historical evolution in Brazil. Secondly, we explain the popular participation in the budget process, its theoretical and legal background and as well as some Brazilian and world experiments. In resume, it takes into consideration the experiment of Porto Alegre-RS, focusing the following points: 1) Is there suitable information and education of the people to understand what is being discussed? 2) How is the Budget made up as for planning and institution? 3) Does the Legislative Power, as a regulator and inspection agency, actively participate in this new form of democratic management mainly regarding the public resources control?

LISTA DE TABELAS

| | | |
|-------------|--|----|
| TABELA 1 – | Crériterios para a distribuição de recursos no Orçamento Participativo de Porto Alegre..... | 62 |
| TABELA 2 – | Sexo dos participantes do Orçamento Participativo em 2002 (%). | 66 |
| TABELA 3 – | Etnia dos participantes do Orçamento Participativo em 2002 (%). | 66 |
| TABELA 4 – | Escolaridade dos participantes do Orçamento Participativo em 2002 (%). | 66 |
| TABELA 5 – | Idade dos participantes do Orçamento Participativo em 2002. | 66 |
| TABELA 6 – | Renda familiar dos participantes do Orçamento Participativo em 2002 (%). | 67 |
| TABELA 7 – | Número de participantes no Orçamento Participativo em Porto Alegre-RS. | 79 |
| TABELA 8 – | Relação entre investimento aprovado e orçamento executado em Porto Alegre-RS de 1999 a 2004 (%). | 80 |
| TABELA 9 – | Relação entre orçamento aprovado e créditos suplementares realizados nos exercícios de 1999 a 2004, na cidade Porto Alegre-RS. | 89 |
| TABELA 10 – | Percentual planejado e percentual realizado de investimento em 19 cidades com orçamento participativo (ano 2002, em % e em milhões de dólares). | 91 |
| TABELA 11 – | Prestação de contas disponibilizadas no site da PMPA. | 92 |

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | | |
|--------------|---|----|
| FIGURA 1 – | Ciclo anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre-RS..... | 63 |
| GRÁFICO 1 – | Percentuais de investimentos aprovados pela população em relação a Orçamento Participativo..... | 81 |
| GRÁFICO 2 – | Percentuais de investimentos aprovados pela população em relação à despesa de capital..... | 82 |
| GRÁFICO 3 – | Percentuais relativos à abertura de créditos suplementares e à receita realizada..... | 89 |
| GRÁFICO 4 – | Execução do Orçamento Participativo nos últimos cinco anos..... | 95 |
| GRÁFICO 5 – | Execução do Orçamento Participativo referente a 1999..... | 95 |
| GRÁFICO 6 – | Execução do Orçamento Participativo referente a 2000..... | 96 |
| GRÁFICO 7 – | Execução do Orçamento Participativo referente a 2001..... | 96 |
| GRÁFICO 8 – | Execução do Orçamento Participativo referente a 2002..... | 97 |
| GRÁFICO 9 – | Execução do Orçamento Participativo referente a 2003..... | 97 |
| GRÁFICO 10 – | Execução do Orçamento Participativo referente a 2004..... | 98 |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 O ORÇAMENTO | 14 |
| 2.1 Conceito..... | 14 |
| 2.2 Origem..... | 15 |
| 2.3 Elementos essenciais..... | 16 |
| 2.4 Princípios orçamentários..... | 18 |
| 2.5 Natureza jurídica | 24 |
| 2.6 Planejamentos orçamentários..... | 25 |
| 2.6.1 Plano Plurianual (PPA) | 26 |
| 2.6.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) | 28 |
| 2.6.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)..... | 32 |
| 2.6.4 Conseqüências da inexistência da lei orçamentária..... | 35 |
| 3 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 36 |
| 3.1 Tipos de controle..... | 36 |
| 3.2 O Tribunal de Contas..... | 38 |
| 3.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração, gestão e fiscalização orçamentária..... | 39 |
| 4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO | 43 |
| 4.1 Assembléias populares e democracia direta..... | 43 |
| 4.2 Cidadania ativa e cidadania passiva..... | 45 |
| 4.3 A democracia segundo Habermas..... | 47 |
| 4.4 A cidadania segundo Hannah Arendt..... | 51 |

| | |
|--|------------|
| 5 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL..... | 53 |
| 5.1 O que é Orçamento Participativo? | 53 |
| 5.2 Antecedentes..... | 55 |
| 5.3 A estrutura do Orçamento Participativo..... | 56 |
| | |
| 6 REFLETINDO SOBRE A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE-RS..... | 58 |
| 6.1 Critérios metodológicos para a realização da pesquisa..... | 58 |
| 6.2 Histórico..... | 59 |
| 6.3 Entendendo o funcionamento do Orçamento Participativo..... | 60 |
| 6.4 O perfil da comunidade do Orçamento Participativo..... | 64 |
| 6.5 Participação direta ou representação dos cidadãos?..... | 70 |
| 6.6. Execução e controle..... | 72 |
| 6.6.1 Orçamento Participativo e o Poder Legislativo..... | 75 |
| 6.6.2 Gestão da escassez ou controle dos recursos públicos?..... | 79 |
| 6.6.3 Os créditos adicionais e o Orçamento Participativo..... | 86 |
| 6.6.4 O que se delibera é executado no Orçamento Participativo?..... | 90 |
| 6.6.5 Formalizar é a solução?..... | 99 |
| | |
| 7 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS SEGUNDO CABANNES..... | 102 |
| | |
| 8 CONCLUSÃO..... | 112 |
| | |
| REFERÊNCIAS | 117 |

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, nos últimos quinze anos, a participação popular no governo tem interessado a pesquisadores de diferentes áreas de estudo, resultando em inúmeras dissertações, livros, artigos, etc. De igual modo, o assunto tem despertado interesse dos partidos políticos, transformando-se em plataforma eleitoral ou em destacado componente de programa de governo.

Um dos resultados verificados do processo de descentralização impulsionado depois de 1988 no Brasil foi o surgimento de diversos tipos de programas e projetos inovadores na área de gestão municipal.

Atualmente, por meio dos dados levantados pelo *Fórum Nacional de Participação Popular*, Orçamento Participativo é adotado por mais de 100 municípios brasileiros, contabilizando a marca de 103 em 2002, efetivando-se nessa última década em gestões municipais de médio e grande porte, tais como Goiânia-GO, Garulhos-SP, Campinas-SP, São Paulo-SP, São José do Rio Preto-SP, Santo André-SP, Caxias do Sul-RS, Canoas-RS, Recife-PE, Belém-PA, Medianeira-PR, Campina Grande-PB, Belo Horizonte-MG, Juiz de Fora-MG, Contagem-MG, Ipatinga-MG, Timóteo-MG, Governador Valadares-MG.

Qual é a realidade empírica de Orçamento Participativo? Qual é a sua relação com a esfera pública?

O papel da esfera pública para o funcionamento da democracia tem sido objeto de discussão por diferentes correntes teóricas, destacando-se, no debate contemporâneo, as abordagens realizadas pela teoria do discurso de Habermas e as reflexões sobre a cidadania em Hannah Arendt.

Nesse sentido, uma política inovadora deveria ser avaliada minimamente em razão da necessidade de levantamento de informações sobre os seguintes aspectos: cumprimento de seus objetivos, necessidades e critérios para o seu aprimoramento e bases para a sua disseminação.

Neste trabalho, buscamos analisar os resultados obtidos com a implantação do Orçamento Participativo para determinar em que medida a iniciativa é bem-sucedida.

Ao serem implementadas, essas políticas, podem deparar com a necessidade de adaptações e ajustes à medida que estão sendo colocadas em prática. Avaliações para o aperfeiçoamento devem ser constantes, uma vez que o ambiente no qual as políticas se inserem é dinâmico e instável, apresentando novas situações, nas quais os procedimentos internos às políticas podem não se apresentar bem adaptados.

É possível dizer que o Orçamento Participativo atua, de certa forma, como um permanente diagnóstico das necessidades locais, mediante o diálogo recorrente e estruturado que esse procedimento proporciona.

Daí o questionamento sobre a relação da esfera pública com a sociedade: 1) Há informação e formação adequada da população para compreender o que está sendo discutido? 2) Em que se constitui o Orçamento em termos de planejamento e de estrutura institucional? 3) O Poder Legislativo, como órgão regulador e fiscalizador, participa ativamente dessa nova forma de gestão democrática, principalmente quanto ao controle dos recursos públicos?

Fala-se em gestão democrática, mas os índices destinados à aprovação da comunidade são ínfimos diante da totalidade do Orçamento (por exemplo, se temos de gastar um percentual mínimo de 25% com a educação, por que não deixar a população decidir como será despendido todo o percentual)?

Outro fator intrigante é o alto valor destinado à abertura de créditos suplementares após a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Por que mudar o que foi decidido

“democraticamente”? A sociedade tem consciência do que seja abertura de créditos adicionais?

Nosso objetivo, neste trabalho, é avaliar a metodologia e as políticas desempenhadas no Orçamento Participativo para viabilizar a criação de bases e informações referenciais que possam servir de parâmetros para condicionar o processo de participação popular bem-sucedida e eficaz, bem como debater a discricionariedade da execução orçamentária (principalmente em relação à manipulação de verbas por meio das aberturas de créditos adicionais suplementares e/ou especiais) para mobilizar a sociedade com o objetivo de assegurar o definido no Orçamento.

Espera-se que o Orçamento Participativo venha a ser um dos pilares do Estado Democrático de Direito, e não um instrumento de manipulação de grupos.

2 ORÇAMENTO

2.1 CONCEITO

O Orçamento é um dos pontos fundamentais na Constituição do Estado de Democrático de Direito.

Partindo desse pressuposto, Aliomar Baleeiro (1997, p. 411) define orçamento da seguinte forma:

Nos Estados democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao serviço público e outros afins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Já o doutrinador Celso Ribeiro Bastos (1991, p. 74) dispõe:

O orçamento é, portanto, uma peça jurídica, visto que aprovado pelo legislativo para vigorar como lei dispondo sobre a atividade financeira do Estado, quer do ponto de vista das receitas, quer das despesas. O seu objetivo, portanto, é financeiro.

José Afonso da Silva (1972, p. 40 e 41), diz:

Na verdade, o orçamento-programa não é apenas uma peça financeira, é antes de tudo, um instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando ao desenvolvimento da comunidade.

O Orçamento é um programa de governo (despesas), aliado ao dinheiro (receitas), cujo objetivo é manter os serviços públicos que lhe compete realizar. Baseando-se na previsibilidade (planejamento) da ação estatal, principalmente por ser uma peça do Estado Democrático de Direito, deverá ser avaliado e aprovado pelo Legislativo (legítimo representante da população).

Do exposto pode-se extrair a seguinte conclusão: o Orçamento é, por excelência, o instrumento de planejamento do governo.

2.2 ORIGEM

Desde sua origem, o orçamento público vem sofrendo uma série de inovações técnicas, aproximando-se cada vez mais de um processo de planejamento, tendo como principal intuito o equilíbrio do binômio *receitas* versus *despesas*.

O doutrinador Ricardo Lobo Torres (2002, p. 153) relata, de forma sucinta, a origem do orçamento:

O Estado Orçamentário surge com o próprio Estado Moderno. Já na época da derrocada do feudalismo e na fase do Estado Patrimonial absolutista aparece a necessidade da periódica autorização para lançar tributos e efetuar gastos, primeiro na Inglaterra (Magna Carta de 1215) e logo na França, Espanha e Portugal. Com o advento do liberalismo e das grandes revoluções e que se constitui plenamente o Estado Orçamentário, pelo aumento das receitas e despesas públicas e pela constitucionalização do orçamento na França, nos Estados Unidos e no Brasil (art. 172 da Constituição de 1824).

A administração pública brasileira, em seu processo histórico, acompanhou a tendência mundial prevendo em suas normas a elaboração de planejamentos ou orçamentos.

No Brasil, poderíamos fazer uma análise histórica do orçamento público a partir da Lei n. 4.320/64, que representou um marco histórico decisivo e norteador dos orçamentos e planejamentos públicos.

A partir de 1964, com a edição da Lei n. 4.320/64 – marco divisor entre os orçamentos tradicionais, ou clássicos, e os orçamentos de desempenho, ou realizações –, o governo brasileiro começou a utilizar o orçamento-programa cuja característica principal é o sistema de planejamento com base nas necessidades de cada órgão ou unidade orçamentária.

O orçamento-programa caracteriza-se pelo fato de a elaboração orçamentária ser feita em função daquilo que se pretende realizar no futuro; ou seja, é um instrumento de planejamento que permite identificar os programas de trabalho dos governos, seus projetos e atividades a serem realizadas e ainda estabelecer os objetivos, as metas objetivadas, os custos e os resultados alcançados, avaliando-os e divulgando-os com a maior transparência possível.

Esse tipo de orçamento contrasta-se com o tradicional, ou clássico, que se baseava naquilo que já foi realizado, e também por representar um instrumento de operacionalização das ações futuras do governo. O orçamento-programa, elaborado para determinado exercício, pormenoriza as etapas do Plano Plurianual para o exercício subsequente. Ou seja, é o cumprimento, ano a ano, das diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no plano.

2.3 ELEMENTOS ESSENCIAIS

O estudo do Orçamento Público compreende quatro elementos essenciais, descritos por alguns renomados doutrinadores:

1º) O político:

Pelo qual o orçamento revela com transparência em proveito de grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades funcionará precipuamente a aparelhagem de serviços públicos (BALEEIRO, 1997, p. 411).

2º) O econômico:

A função econômica do orçamento se acentuou nas últimas décadas, principalmente por influência dos keinesianos. Buscou-se, por intermédio das finanças funcionais e dos orçamentos cíclicos, muito mais o equilíbrio econômico que o orçamentário, adotando-se a técnica do déficit nos períodos de crise para possibilitar investimentos na economia e do superávit nos períodos de crescimento. Nos últimos anos, como consequência do excessivo endividamento dos Estados, volta-se a recomendar o equilíbrio orçamentário como ponto de partida para o equilíbrio econômico (TORRES, 2002, p. 160).

3º) O jurídico:

A função jurídica do orçamento é o espelho dos poderes enfeixados nas mãos do Legislativo. Eles vão traduzir-se em toda uma disciplina jurídica da atividade financeira do Estado que visa tornar efetiva a vontade política e as diretrizes econômico-financeiras infundidas na peça orçamental (BASTOS, 1991, p. 77).

4º) O técnico:

Envolve o estabelecimento de regras práticas para a realização dos fins indicados nos itens anteriores e para a classificação clara, metódica e racional de receitas e despesas, processos estatísticos para o cálculo tão aproximado quanto possível de uma e de outros, apresentação gráfica e contábil do documento orçamentário, etc. (BALEEIRO, 1997, p. 412).

2.4 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os princípios orçamentários foram elaborados pelas finanças clássicas com o intuito de reforçar o controle do Legislativo sobre o orçamento, enquanto atividade financeira do Executivo, e também de orientar a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento.

Previstos nos arts. 165 e 167 da Constituição Federal de 1988, os princípios orçamentários possuem várias classificações, embora todas cheguem ao mesmo fim. Segue-se a classificação dos princípios orçamentários:

- **Princípio da exclusividade** – Deve ser entendido como o meio de evitar que se incluam dispositivos estranhos à fixação das despesas e previsão das receitas na lei orçamentária, ressalvada a autorização para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita. Esse princípio está consagrado no § 8º do art. 165 da Constituição Federal da seguinte forma:

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

A Lei n. 4.320/64 também estabelece exceções a esse princípio, ao estabelecer:

A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

- I – Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;
- II – Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

Esse art. 43 refere-se às fontes de recursos para a abertura de créditos adicionais.

A Constituição Federal ressalva as matérias que podem ser inseridas na LOA e que não afetam o princípio da exclusividade:

- a) autorização para a abertura de crédito adicional suplementar;
- b) contratação de qualquer operação de crédito; e
- c) contratação de operações de crédito por antecipação da receita orçamentária (ARO).

• **Princípio da programação ou da especificação** – Está ligado ao plano de ação governamental. Essa regra impõe a classificação e designação dos itens que devem constar na LOA. Esse princípio opõe-se à inclusão de valores globais de forma genérica, ilimitados e sem discriminação, e, ainda, o início de programas ou projetos não incluídos na LOA, bem como a realização de despesas ou assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Esse princípio está consagrado no § 1º do art. 15 da Lei n. 4.320/64, a seguir descrito:

Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos.

§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus afins.

Consideram-se como exceções a esse princípio: a reserva de contingência, prevista no art. 91 do Decreto-Lei n. 200/67, e os investimentos em regime de execução especial, estabelecidos no art. 20 da Lei n. 4.320/64.

• **Princípio do equilíbrio orçamentário** – Constitui o princípio fundamental dos orçamentos públicos. O equilíbrio do orçamento consubstancia-se na relação de equivalência entre o montante das despesas autorizadas e o volume da receita prevista para o exercício financeiro. A doutrina moderna concebeu outros princípios, com fundamento na análise dos

ciclos econômicos, firmando a premissa básica de que não é a economia que deve equilibrar o orçamento, mas o orçamento é que deve equilibrar a economia, levando em conta que a tributação e os gastos públicos constituem mecanismos básicos da política compensatória. Entende-se que esse princípio está devidamente consagrado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 4º, inciso I, alínea *a*, que determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) disporá sobre o equilíbrio entre receita e despesa. O art. 5º da mesma lei reforça este entendimento ao determinar que o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá ser elaborado de forma compatível com o PPA, com a LDO e com a LRF.

• **Princípio da anualidade** – Supõe o período de tempo de um ano para a execução do orçamento, mas não quer dizer que ele coincide com o ano civil. No Brasil, de acordo com o art. 34 da Lei n. 4320/64, será de 1º de janeiro a 31 de dezembro, ano civil, portanto. Esse princípio pode desdobrar-se em um subprincípio, o da plurianualidade das despesas de investimento, o qual não se contrapõe ao primeiro princípio porque as metas e os programas bem como, portanto, as despesas de capital, constantes do PPA, serão executadas ano a ano pelo Orçamento Anual.

Ricardo Lobo Torres (2002, p.103) afirma que

o princípio da anualidade orçamentária indica que o Legislativo deve exercer o controle político sobre o Executivo pela renovação anual da permissão para a cobrança dos tributos e realização dos gastos, sendo inconcebível a perpetuidade ou a permanência da autorização para a gestão financeira.

• **Princípio da unidade** – É fundamental para a realização da democracia. Consiste na arrecadação total das receitas, primeiramente, para que, secundariamente, o valor das despesas sejam avaliadas e desmembradas até chegar ao montante limite das receitas, para se evitar um déficit ou superávit.

Assim, por esse princípio estabelece-se que todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária.

O § 5º do art. 165 da Constituição Federal menciona que a Lei Orçamentária Anual compreenderá os seguintes orçamentos:

I – 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 – orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e

III – orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos da administração direta ou indireta a ela vinculados, bem como os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Esses orçamentos são partes integrantes do todo, ou seja, estão contidos na Lei Orçamentária Anual. Dessa forma, o orçamento é uno, uma única peça para os três Poderes, sendo que cada ente da Federação possui competência para planejar e executar seu orçamento.

• **Princípio da universalidade** – Consiste no enquadramento de que todas as receitas e despesas dos Poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta sejam incluídos no orçamento geral anual.

Nesse sentido, conclui-se que nenhuma receita ou despesa pode fugir ao controle do Legislativo. O art. 6º da Lei n. 4.320/64 corrobora esse princípio ao estabelecer que todas as receitas e despesas constarão da lei de orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. Desse princípio alguns autores tem entendido originar-se um outro princípio, **o do orçamento bruto**, que estabelece que as receitas e as despesas devem ser demonstradas na LOA pelos seus valores totais, isto é, sem deduções ou compensações. Exemplo: a proposta

orçamentária da União deve ser apresentada sem as deduções dos fundos de participação dos estados e municípios.

- **Princípio da legalidade** – Consiste no mesmo fundamento do princípio da legalidade geral, no qual a administração deve realizar o orçamento segundo os ditames da lei.

O princípio da legalidade orçamentária se divide em três subprincípios, que são apresentados por Ricardo Lobo Torres (2002, p. 95-97) da seguinte forma:

A Superlegalidade orçamentária é o subprincípio que exige a adequação entre o orçamento e a Constituição. Assim, inúmeros princípios estruturais do ordenamento jurídico devem ser por ele respeitados. A separação de poderes, por exemplo, é princípio que governa a elaboração da lei de meios, não podendo o Legislativo minimizar o papel constitucional dos outros Poderes ou arvorar-se em coexecutor do orçamento.

O subprincípio da reserva da lei orçamentária significa que apenas a lei formal pode aprovar os orçamentos e os critérios especiais e suplementares. O art. 167, em seus 9 itens, cuida exclusivamente da matéria reservada à lei. As medidas provisórias não têm aptidão para esse mister, tendo em vista que, de acordo com o art. 62 da CF, só a urgência as justifica, o que obviamente não ocorre com o orçamento, salvo nos casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º).

O subprincípio do primado da lei orçamentária expressa que o poder regulamentar da Administração apenas se manifesta nos espaços deixados pelo legislador na aprovação dos orçamentos e dos créditos especiais e suplementares. O art. 167 autoriza o Executivo a praticar diversos atos (realização de despesas, assunção de obrigações, transposição, remanejamento ou transferência de recursos etc.), desde que nos termos da autorização da lei formal.

- **Princípio da não-vinculação ou da não-afetação da receita** – Está traduzido no art. 167, IV, da Constituição Federal de 1988: a receita orçamentária e a extra-orçamentária não podem ser vinculadas a órgãos ou fundos, ressalvados os casos permitidos pela Constituição Federal.

As ressalvas a esse princípio, previstas na própria Constituição Federal são: a) Fundo Participação dos Municípios – FPM; b) Fundo de participação dos Estados – FPE; c) recursos destinados para as ações e serviços públicos de saúde; d) recursos destinados a atividades da

administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º; 212; e 37, XXII, da CF – EC 42/03; e) Recursos para a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, da Constituição Federal; e f) recursos para a prestação de garantia e contragarantia à União e para o pagamento de débitos para com esta.

- **Princípio da quantificação dos créditos orçamentários** – Está traduzido no art. 167, VII, da Constituição Federal/88.

- **Princípio da publicidade** – É um dos princípios que regem a administração pública, ou seja, todos os atos e fatos públicos, em princípio, devem ser acessíveis à sociedade, ressalvados aqueles que comprometem a segurança nacional. A publicidade faz-se por meio do *Diário Oficial*, editais, jornais, etc., para conhecimento do público em geral e da produção de seus efeitos.

- **Princípio da economicidade** – Esse princípio *obriga a peça orçamentária a prever* um mínimo de receita capaz de produzir o máximo de bens e serviços.

Segundo Ricardo Lobo Torres (2002, p. 88),

do ponto de vista do controle, a economicidade entende com o exame e fiscalização material da execução orçamentária, em contraponto com o formal, que é o da legalidade. Aparece pela primeira vez na Constituição do Brasil (art. 70), por influência da Constituição alemã (art. 114, 2). Controle da economicidade significa controle da eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação. Transcende o mero controle da economia de gastos, entendida como aperto ou diminuição de despesa, pois abrange também a receita e, principalmente, a justa adequação e equilíbrio entre as duas vertentes das finanças públicas.

• **Princípio da redistribuição de rendas** – Representa o aspecto particular da justiça distributiva (divisão proporcional), que atua simultaneamente sobre as vertentes da receita e da despesa:

Enquanto a justiça distributiva opera sobre os tributos mediante o princípio da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da CF), tirando de cada qual segundo a sua riqueza, e sobre a despesa através da distribuição de bens e serviços públicos a quem deles carece, atualiza-se, no plano orçamentário, pelo princípio da redistribuição de rendas, pelo qual se procura, genericamente e sem intuito personalista, tirar de quem tem mais para dar a quem tem menos. No Estado Democrático e Social de Direito, a redistribuição de rendas encontra a sua mais expressiva fonte no orçamento público, e só depois que se lhe esgotam as possibilidades é que se inicia a reflexão sobre a redistribuição na via do salário e dos preços (TORRES, 2002, p. 88).

• **Princípio da anterioridade** – Segundo Ricardo Lobo Torres (2002, p. 102),

o orçamento deve ser aprovado antes do início do exercício financeiro. A execução se abre para os créditos adicionais, que compreendem os suplementares (destinados a reforço da dotação orçamentária), os especiais (destinados a despesa para as quais não haja dotação orçamentária específica) e os extraordinários (destinados a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública), abertos na forma prevista no art. 165, § 8º e no art. 167, V e 2º e 3º

2.5 NATUREZA JURÍDICA

Ricardo Lobo Torres discorre da seguinte forma sobre a natureza jurídica do Orçamento (2002, p. 158 a 160):

Cumprir determinar se é uma lei material, com conteúdo de regra de direito e eficácia inovadora, ou se é mero ato condição, que só do ponto de vista

formal reveste as características da lei [...]. Duguit atribuía ao orçamento a natureza de ato-condição, exceto quando as leis do país proclamassem a necessidade da renovação anual da autorização para a cobrança dos impostos, caso em que seria ato meramente legislativo [...]. Sainz de Bujanda filia-se à corrente que considera o orçamento lei material, mas averba que daí não exsurge o princípio da anualidade tributária, que se extremou do princípio da legalidade, hoje o único exigível para a cobrança de tributos [...] A teoria de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro [...] Sainz de Bujanda considera o orçamento como uma lei em sentido pleno, de conteúdo normativo, com eficácia material constitutiva ou inovadora e com todas as características de valor e força de lei [...] Numa terceira corrente podem ser incluídos aqueles que entendem não ser o orçamento material nem formal, mas lei *sui generis*.

Enquanto o ordenador de despesa tiver de cumprir o orçamento na íntegra, ele será totalmente material. Mas, enquanto isso não acontecer, ele é formal.

A lei orçamentária deveria ser mandatória, pois define quanto cada órgão, poder, etc., pode gastar. Mas nos dias de hoje ela é parcialmente mandatária, pois não se pode gastar sem autorização.

2.6 PLANEJAMENTOS ORÇAMENTÁRIOS

A Lei Orçamentária, para cumprir sua finalidade e manter o equilíbrio orçamentário deve primar pelo planejamento.

A Constituição de 1988, no art. 165, prevê três planejamentos orçamentários: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e o Orçamento Anual. Os três devem se integrar, devendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual estarem de acordo com o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual respeitar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (arts. 165, § 7º, 166, § 4º e 167, § 1º).

Vale salientar que essa tripartição orçamentária na Constituição brasileira denota a influência recebida da Constituição alemã, que prevê o plano plurianual (*eine mehrjährige Finanzplanung* – art. 109, 3), o plano orçamentário (*Haushaltsplan* – art. 110) e a lei orçamentária (*Haushaltsgesetz* – art. 110). (TORRES, 2002, p. 154).

A responsabilidade pela elaboração e execução dos instrumentos supracitados é de todos os órgãos e poderes públicos. Ou seja, é competência exclusiva do Poder Executivo apresentar ao Congresso Nacional os instrumentos de planejamento. Entretanto, todos os entes, seus órgãos e poderes elaboram sua proposta e a encaminham ao Executivo para fins de consolidação e envio ao Legislativo.

O instrumento norteador de elaboração da LOA é a LDO.

O orçamento viabiliza a realização anual dos programas mediante a quantificação das metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais).

Em tese, a elaboração dos orçamentos da União é de responsabilidade conjunta do órgão central, dos órgãos setoriais e das unidades orçamentárias.

A elaboração orçamentária inicia-se com o levantamento de informações para a definição do rol de programas, ações e localizações de gasto, validadas no cadastro de programas e ações.

2.6.1 Plano Plurianual (PPA)

O PPA, previsto no art. 165, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal de 1988,

é uma lei formal, dependendo do Orçamento Anual para ter eficácia quanto à realização das despesas. Tem como objetivo estabelecer metas governamentais de médio prazo. Constitui mera programação ou orientação, que deve ser respeitada pelo Executivo na execução dos orçamentos anuais, mas que não vincula o Legislativo na feitura das leis orçamentárias (TORRES, 2000, p. 61-64).

Esse documento estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para aquelas relativas aos programas de duração continuada.

Os princípios básicos que norteiam o PPA são:

- a) identificação clara dos objetivos e prioridades do governo;
- b) integração do planejamento e do orçamento;
- c) promoção da gestão empreendedora;
- d) garantia da transparência;
- e) estímulo às parcerias;
- f) gestão orientada para resultados; e
- g) organização das ações de governo em programas.

O PPA deverá ser encaminhado pelo chefe do Poder Executivo ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial, o qual deverá devolvê-lo ao chefe do Executivo, para sanção ou veto, até o encerramento da sessão legislativa.

O PPA inicia-se no segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo, terminando no primeiro ano do mandatário subsequente. Portanto, sua vigência não coincide com o mandato do chefe do Poder Executivo, apesar de sua duração ser de quatro anos.

A Constituição Federal, em seu art. 167, § 1º, determina que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

O professor Ricardo Lobo Torres (2002, p. 155-156), comentando sobre a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, aponta uma distorção entre essa e o PPA, comenta:

Nos países membros da OCDE, principalmente Inglaterra, Suécia, Dinamarca e Nova Zelândia, assiste-se nos últimos anos à renovação do interesse pelo plano plurianual, utilizado agora, sobretudo, como mecanismo de estabilidade econômica e de controle do déficit público. Na Nova Zelândia a reforma surge com a Lei de Responsabilidade Fiscal (*Fiscal Responsibility Act*), de 1994, que prevê diversas variáveis para atingir os objetivos de longo termo e integra o sistema contábil com o orçamentário, ao proclamar o princípio do “resultado responsável”, levando em consideração nas previsões de longo prazo as despesas pelo critério da competência e não do pagamento. No Brasil tentou-se imitar a solução neozelandesa no Projeto de Lei Complementar n.º 18, de 1999, de autoria do Poder Executivo, que encaminhou a proposta da LRF e que previa, no art. 33, a apresentação de um cenário prospectivo para um período de pelo menos oito exercícios financeiros; o substitutivo da Câmara dos Deputados, entretanto, modificou o projeto, dando ao PPA a finalidade de estabelecer metas plurianuais compatíveis com as políticas econômica nacional e de desenvolvimento social; o Presidente da República, afinal, vetou o dispositivo (art. 3º) do projeto aprovado pelo Congresso Nacional. Diante do impasse entre a orientação desenvolvimentista e o objetivo de longo prazo evidenciado no veto presidencial, optou-se pela solução casuística de programas específicos de ação governamental, nos moldes do plano Avança Brasil.

2.6.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO, prevista no art. 165, § 2º, da Constituição Federal de 1988, também tem natureza formal e compreende o instrumento norteador da sua elaboração.

Compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Orienta a elaboração da LRF, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O encaminhamento da LDO pelo chefe do Poder Executivo ao Legislativo será até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, devendo ser devolvido para sanção ou veto até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Vigência da LDO: será limitada a um período de doze meses, mas não coincide com o ano civil. Ou seja, começa-se a vigorar no segundo período legislativo de cada ano e vai até o término do 1º período legislativo do ano seguinte.

A LDO é doutrinariamente conhecida como o “planejamento operacional da administração pública”.

De acordo com o § 2º do art. 165 da Constituição Federal, a LDO deverá:

- I – compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- II – orientar a elaboração da lei orçamentária anual;
- III – dispor sobre alterações na legislação tributária; e
- IV – estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

As emendas ao projeto de LDO não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA (§ 4º do art. 166 da CF).

Com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias passou a ter mais relevância. A LRF estabelece que a LDO deverá dispor sobre:

- a) o equilíbrio entre receitas e despesas;

b) os critérios e a forma de limitação de empenho a serem verificados no final de cada bimestre quando se verificar que a realização da receita poderá comprometer os resultados nominal e primário estabelecidos no anexo de metas fiscais e para reduzir a dívida ao limite estabelecido pelo Senado Federal;

c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

d) demais condições e exigências para as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

§ 1º Integrará o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV – avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de Previdência Social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial.

V – Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A Lei de Diretrizes Orçamentárias conterà Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Segundo Ricardo Lobo Torres (2002, p. 156-157),

surgiu outra distorção com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que transforma a LDO em instrumento de planejamento trienal, segundo o modelo neozelandês. Com efeito, o art. 4º, 1º da LRF prevê que a LDO conterà um Anexo de Metas Fiscais em que serão estabelecidas as metas anuais a serem implementadas no exercício financeiro a que se refere a lei e nos dois seguintes. Essas providências previstas na LRF se inspiraram na Lei de Política Orçamentária (*Budget Policy Statement*), que na Nova Zelândia se publica até 3 meses antes de a proposta orçamentária ser enviada ao Parlamento e tem por finalidade fixar as intenções fiscais para os próximos três anos e os seus objetivos de longo prazo. A idéia de um plano trienal vem sendo adotada em inúmeros países membros da OCDE, mas constitui um planejamento de médio prazo completado por outro de longo prazo, muito superior a 5 anos. Transplantado para o Brasil, seria um adendo à anômala LDO e se completaria com o plano plurianual com a sua prospectiva para 8 anos, que foi recusado pelo Congresso Nacional. Só a martelo essas idéias se encaixaram no figurino constitucional brasileiro

2.6.3 A Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. Ela está prevista nos arts. 165, §§ 5º, 6º e 8º, e 195 da Constituição Federal de 1988.

Tem por finalidade a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no PPA. É o que poderíamos chamar de “orçamento por excelência” ou “orçamento propriamente dito”.

É um processo contínuo, dinâmico e flexível. Traduz, em termos financeiros, para determinado período – um ano – os planos e programas de trabalho do governo. É o cumprimento ano a ano das etapas do PPA, em consonância com a LDO e a LRF.

A LOA, conforme previsto no art. 2º da Lei n. 4.320/64, conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômica e financeira, bem como o programa de governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Há também outros princípios previstos na Constituição Federal e outras normas sobre os quais mencionaremos em tópico específico dos princípios orçamentários.

O orçamento viabiliza a realização anual dos programas mediante a quantificação de metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais).

Em tese, a elaboração dos orçamentos da União é de responsabilidade conjunta do órgão central, dos órgãos setoriais e das unidades orçamentárias.

A elaboração orçamentária inicia-se com o levantamento de informações para definição do rol de programas, ações e localizações de gasto, validadas no cadastro de programas e ações.

A LOA também é doutrinariamente conhecida como o “planejamento operacional da administração pública”.

De acordo com o princípio da unidade, o orçamento deve ser uno. Portanto, a LOA compreende os três tipos de orçamento acima especificados, contidos numa só peça.

A elaboração da proposta orçamentária percorre diversas fases, ou etapas, com o envolvimento de diversos órgãos nesse processo. Todas as unidades devem elaborar sua proposta orçamentária em consonância com as diretrizes e prioridades gerais estabelecidas.

Poderíamos chamar os procedimentos de elaboração, de execução e de avaliação de “ciclo orçamentário”, que pode ser resumido da seguinte forma:

- a) elaboração do projeto de lei;
- b) apreciação, aprovação, sanção e publicação;
- c) execução; e
- d) acompanhamento e avaliação.

O projeto de Lei Orçamentária Anual deverá ser encaminhado pelo chefe do Poder Executivo ao Legislativo, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Sua vigência é limitada a um período de doze meses, o qual, em regra, coincide com o ano civil, conforme determinado na Lei n. 4.320/64. Ou seja, as leis que aprovam os três instrumentos de planejamento da administração pública – PPA, LDO e LOA – possuem vigência temporária.

O art. 34 da Lei n. 4.320/64 menciona que: “O exercício financeiro coincidirá com o ano civil”.

Baseando-se neste art. 34 da Lei n. 4.320, entendemos que a LOA vigerá por apenas um ano, haja vista que a mesma será elaborada para um exercício financeiro.

Com a vigência da LRF, a LOA também ganha ênfase. Passou a ter mais relevância. A

LRF assim estabeleceu no seu art. 5º:

Art. 5º. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, e com as normas desta Lei Complementar:

I – conterà, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II – será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III – conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei diretrizes orçamentárias, destinada ao:

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previstos na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior ao exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º. Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos [...].

Pode-se concluir que o PPA, a LDO e a LOA constituem os instrumentos de planejamento criados para dar suporte à execução das políticas públicas brasileiras de maneira responsável.

2.6.4 Conseqüências da inexistência da lei orçamentária

A Constituição não admite a rejeição do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, porque declara, expressamente, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação deste projeto (art. 57, § 2º). Mas admite a possibilidade de rejeição do projeto da Lei Orçamentária Anual quando, no art. 166, § 8º, estatui que os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de LOA, ficarem sem despesas decorrentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Caso a Lei Orçamentária Anual não esteja votada até o início do exercício seguinte, admitir-se-á a prorrogação do orçamento anterior, na razão de 1/12 das dotações, até que o novo seja publicado (art. 5º da Lei n. 7.800/89).

3 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

3.1 TIPOS DE CONTROLE

O controle orçamentário consiste na fiscalização e correção de infrações às leis orçamentárias, zelando pela legalidade e legitimidade da disposição das verbas públicas.

O controle financeiro visa à fiscalização e correção das ilegalidades cometidas na gestão dos dinheiros públicos, envolvendo, assim, o contábil.

O controle financeiro e orçamentário, do ponto de vista objetivo, vem se desenvolvendo, adquirindo maiores dimensões, sendo claramente explícita esta característica no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal/88, que declara:

Art. 70 [...].

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda ou em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O controle financeiro compreende:

a) o controle externo – no Brasil, é exercido pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas; e

b) o controle interno – mantido pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, na missão de autotutela da legalidade e da eficácia da gestão financeira.

O controle externo divide-se em três formas: a) *a posteriori*, quando se inicia depois de praticado o ato administrativo ou encerrado o exercício; b) *a priori*, quando exercido antes

da prática do ato de execução orçamentária; e c) contemporâneo, quando se faz no mesmo período da execução orçamentária.

No Brasil, predomina o “controle a posteriori”, assim na Alemanha, França e Espanha. O controle contemporâneo também é previsto no nosso sistema pátrio, sendo realizado pelo Legislativo e pelo Tribunal de Contas, por meio de suas comissões e auditorias. A Constituição de 1988 prevê o controle externo em seu art. 71 e o controle interno no art. 74.

Kiyoshi Harada (1996), sobre o controle orçamentário, explica:

A Carta Magna prevê três tipos de controle: o privado, o interno e o externo. [...] A respeito do controle popular e do controle interno, para não nos alongarmos, diremos apenas o seguinte: O chamado “controle privado” veio expresso, pela vez primeira, no § 2º do art. 74 da Constituição Federal de 1988, facultando a qualquer cidadão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante as Cortes de Contas. De certa forma, essa faculdade já estava implícita no consagrado direito de petição. Até hoje não tomamos conhecimento de alguém que, sem ser detentor de mandato eletivo, já tivesse exercitado essa prerrogativa. O controle interno, por sua vez, que se assenta no princípio da hierarquia, claudica sempre que as irregularidades tenham origem nos altos escalões governamentais, como é de praxe.

Resta o controle externo, a ser exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme os arts. 70 a 73 da Constituição Federal, tema de nossa exposição.

Esse controle abarca a fiscalização contábil, a financeira, a orçamentária, a operacional e a patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas. Os parlamentares não são, necessariamente, versados em matérias de direito, economia, contabilidade, administração, finanças públicas, etc., uma vez que contam com o auxílio do TCU, cuja competência vem definida no art. 71 da Constituição Federal. Compete ao Tribunal de Contas, dentre outras atribuições, apreciar as contas anuais do presidente da República, realizar inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos três Poderes e representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, etc.

3.2 O TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas foi criado, inicialmente, pelo Decreto n. 966, de 17 de dezembro de 1890, por inspiração de Rui Barbosa, sendo inserido, na Constituição de 1891, no art. 81.

O Tribunal de Contas, embora esteja na Constituição Federal situado no capítulo dedicado ao Legislativo, não exerce a função legislativa formal, pois seus atos carecem da eficácia genérica da lei. Embora julgue as contas dos administradores públicos, suas decisões não produzem coisa julgada, pois podem ser revistas pelo Judiciário.

O art. 74, § 2º, da Magna Carta declara: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Assim, o Tribunal de Contas deixa de ser apenas um órgão auxiliar dos Poderes para alcançar também a comunidade.

O Tribunal de Contas emite parecer sobre as contas do Executivo, que será encaminhado para o Legislativo. Na esfera da União, o art. 71, I, da Magna Carta versa sobre o assunto.

A regulamentação sobre o Tribunal de Contas está contida nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.

3.3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA ELABORAÇÃO, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A partir da vigência da LRF, os responsáveis pelos entes federativos não poderão mais apresentar planos orçamentários apenas para cumprir a forma da lei. A falta de planejamento era evidenciada na Administração Pública pelos empréstimos onerosos, obras iniciadas à custa da paralisação de outras ações realizadas emergencialmente com alto custo e sem qualquer previsão e, até mesmo, contratação de pessoal sem necessidade.

A justificativa para tais disparates era a falta de norma complementar definindo os contornos básicos das leis orçamentárias.

Agora não há mais desculpas. A Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, traz inovações no conteúdo dessas leis orçamentárias, tendo como precípua objetivo instituir o regime de gestão fiscal responsável (proibindo os entes da Federação de gastar mais do que arrecadam).

Além dos conteúdos determinados na Constituição Federal, a LDO deverá observar as seguintes exigências da LRF:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, I, *a*);
- b) critérios para limitação de empenho, quando a evolução da receita comprometer os resultados orçamentários pretendidos e enquanto a dívida não retornar ao limite (art. 4º, I, *b*; arts. 9º e 31, § 1º, 11);
- c) regras para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas, mediante controle operacional (art. 4º, I, *e*);
- d) condições para ajudar financeiramente instituições privadas, conforme definido no art. 26 desta lei;

- e) condições para transferir recursos para entes e entidades da administração indireta (art. 4º, I, *f*);
- f) autorização para o município auxiliar o custeio de despesas próprias do Estado ou União (art. 62, I);
- g) critérios para início de novos projetos, após o adequado atendimento dos que estão em andamento (art. 45, *caput*);
- h) critérios para o Poder Executivo estabelecer programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso para todo o ente federado (art. 8º, *caput*);
- i) forma de utilização e montante de reserva de contingência, definido em percentual da receita corrente líquida (art. 3º, III);
- j) definição de despesa considerada irrelevante, que não precisara atender aos pressupostos para geração de despesas (art. 16, § 3º);
- l) definição de atuações para contratação de hora extra (art. 22, V).

Deverá a LDO conter, ainda, um Anexo de Metas Fiscais, onde estarão estabelecidas as metas anuais em valores correntes e constantes para o exercício de referência e para os dois seguintes, bem como as metas para as receitas, despesas, resultado nominal e primário, e montante da dívida. Nesse anexo, também será avaliado o cumprimento das metas do ano anterior.

Vale salientar que os municípios com população inferior a 50 mil habitantes poderão apresentar esse anexo só a partir de 2005.

Além do Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, § 1º, da Lei n. 101/2000), a LDO conterà mais um anexo: o de Riscos Fiscais, no qual deverão ser avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso isso se concretize (art. 4º, § 3º).

A LOA deverá conter, além dos ordenamentos estabelecidos na Constituição, os seguintes conteúdos, estabelecidos na LRF, em seu art. 5º:

a) demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas do anexo de metas fiscais da LDO;

b) demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios, benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, e decorrentes do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; e

c) reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante será estabelecida na LDO com base na receita corrente líquida.

Ricardo Lobo Torres (2002, p. 163) destaca como um dos aspectos mais importantes da gestão orçamentária inseridos pela LRF o controle das despesas com pessoal (art. 18). O art. 75 da Lei Complementar n. 101/2000 revogou expressamente a Lei Camata II (LC n. 96/99).

Vale salientar que, além desse aspecto destacado pelo doutrinador Ricardo Lobo Torres, há ainda o aspecto da **Renúncia de Receita**, regulado na LRF, em seu art. 14, que limita qualquer ação de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário do Executivo sem antes demonstrar que a renúncia foi considerada na previsão da receita orçamentária, na forma do art. 12 desta lei, e que não afetar o cumprimento das metas fiscais, ou que a perda será compensada por aumento da receita decorrente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributos ou de contribuição.

Quanto a esse aspecto, Antônio Roque Citadini (1998, p. 2) diz:

Temos dito que os municípios, além de ter impostos garantidos na Constituição, precisam cobrá-los. É preciso não só ter receita, previsão de tributo, mas uma receita que cobre o tributo, porque é profundamente injusto

socialmente perdoar, isentar, esquecer do tributo. Essa isenção acaba sendo uma punição para quem pagou, na medida em que só os economicamente mais fortes conseguem o milagre de não pagar.

Assim, deve-se acreditar nessas reformas estruturais de ordem constitucional e legal em andamento que buscam, sem dúvida, resgatar a austeridade da Administração Pública, hoje tão desacreditada, bem como no fato de o controle sobre essa Lei Complementar n. 101/2000 ser exercido por todos: pela sociedade, pela própria Administração, via controle interno, pelo Poder Legislativo, pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas.

4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

4.1 ASSEMBLÉIAS POPULARES E DEMOCRACIA DIRETA

Entende-se por Estado Democrático de Direito aquele que possui a participação do povo em seu governo. Entretanto, essa participação popular tem sido exercida de várias maneiras, existindo nessas variações algumas que deturpam totalmente a idéia da palavra *democracia*, que é “governo do povo”.

O Estado Moderno Soberano e Representativo se contrapõe à organização dos Estados Democráticos antigos, como a República e o Império Romano. Segundo Poletti (*in*: TAVARES; CAMARGO; MAIA, 2005, p. 81):

Benjamin Constant, em seu famoso discurso do começo do século XIX, traçou a diferença entre a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos. Aquela se resume na capacidade de participar das decisões da *Polis*. Em consequência, o *ius publicum* é propriamente o direito do povo, enquanto decisão do próprio povo. O direito público moderno é o direito do Estado, enquanto produzido pelos seus órgãos institucionalizados.

Rousseau defende uma democracia que consiste em um regime político em que o povo exerce o poder soberano de decidir sobre as leis sem representação. Nesse sentido, ele faz uma crítica à representação política.

A soberania não pode ser representada pela mesma razão porque não pode ser alienada, consistindo, essencialmente, na vontade geral, e a vontade absolutamente não se representa. É ela mesma ou é outra. Não há meio-termo. Os deputados do povo não são nem

podem ser seus representantes. Não passam de comissários dela, nada podendo concluir definitivamente. É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar. Em absoluto, não é lei. O povo inglês pensa ser livre, mas muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento. Uma vez eleitos os membros, o povo é escravo; não é nada. (POLETTI, 2005, p. 89)

No Estado romano, o povo se organizava por meio dos comícios (curiados, tributos e centuriados), que decidiam a aprovação ou a rejeição das leis, julgavam crimes punidos com a morte ou com multas vultosas, ou quando seus autores ocupassem altos cargos, além de indicar os cidadãos para exercer as funções públicas e deliberar sobre a paz e a guerra.

Contrários a essa teoria, a democracia liberal baseia-se na representação, que se conceitua na seguinte afirmação de Hans Kelsen: “A democracia do Estado moderno é a democracia indireta, parlamentar, na qual a vontade geral diretiva não é formada senão por uma maioria de eleitos da maioria dos titulares dos direitos políticos. Os direitos políticos – vale dizer, a liberdade – reduzem-se a um simples direito de voto” (*apud* POLETTI, 2005, p. 81).

Sob esse prisma, conclui-se que a participação popular na Constituição brasileira de 1988 parece ser um disfarce e longe está de indicar uma efetiva concreção de um regime democrático. Ela se revela na possibilidade de representação judicial e extrajudicial pelas entidades associativas de seus filiados (art. 5º, XXI); na atribuição aos sindicatos da defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, mesmo em questões judiciais e administrativas (art. 8º, III); na garantia de os empregados de uma empresa elegerem seu representante para entendimento direto com os empregadores (art. II); na participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10); na possibilidade de o povo examinar, apreciar e questionar a legitimidade das contas dos municípios, que ficarão à disposição dos contribuintes por sessenta dias (art. 31, § 3º); no caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados (art. 194, VII); no mandato de segurança sindical, entidade de classe ou associação constituída (art. 5º, LXX); na ampliação do espectro da ação popular movida por qualquer cidadão para anular ato lesivo

ao patrimônio público à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII). (POLETTI, 2005, p. 83)

No Brasil, a população participa das questões públicas pelo sistema de representação, analisando-a no contexto orçamentário, Ricardo Lobo Torres (1999, p. 9) comenta:

a iniciativa popular, quanto ao orçamento, não está prevista na Constituição, tendo em vista que o art. 165, que define o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, exige que sejam estabelecidos ‘por leis de iniciativa do Poder Executivo’.

Mais adiante o autor afirma:

Enquanto a Constituição é omissa sobre a participação popular na elaboração e na execução do orçamento, traz normas de grande alcance a respeito do controle da comunidade. Assim é que o art. 74, § 2º, declara expressamente que ‘qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.’ [...] O art. 31, § 3º, determina que ‘as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade’. (TORRES, 2000, p. 353).

Atualmente, em face das más experiências acometidas pelo sistema de representação política em todo o mundo, as idéias romanistas da democracia direta vêm ressurgindo. É fecundo neste momento explorar de que maneira e sob que condições elas se estabelecem e podem evoluir no governo das sociedades modernas.

4.2 CIDADANIA ATIVA E CIDADANIA PASSIVA

Como foi visto no capítulo anterior, a democracia direta, presente no mundo clássico, na Grécia e em Roma, também pode ser chamada de “cidadania republicana”, ou “cidadania

comunitária”, que se caracteriza por possuir um corpo homogêneo de cidadãos engajados na vida da cidade, assumindo responsabilidades, participando efetivamente das decisões do Estado, tais como a elaboração de suas leis e sua administração em si.

Já a democracia indireta presente no mundo moderno, também pode ser chamada de “cidadania imperial” ou “cidadania liberal”, que se caracteriza pelo modelo representativo cujos cidadãos participam de maneira parcial ou como meros espectadores das decisões do Estado. O papel dos cidadãos nessa democracia liberal é o de votar em agentes políticos que se encarregarão de decidir e administrar por eles. Aqui não há responsabilidade, e sim um *status*, um direito ou um conjunto de direitos que devem ser exercidos passivamente.

Com propriedade, afirma Torres, (1999, p. 7-8):

A dicotomia entre cidadania ativa e cidadania passiva corresponde, até certo ponto, àquela fartamente explorada pela filosofia política entre a liberdade dos antigos e a dos modernos. A dicotomia entre cidadania ativa e cidadania passiva se reproduz no contraste entre cidadania pública e cidadania privada. Aquela corresponde à participação na vida política e social; esta, à preocupação exclusiva com o privado e familiar.

A cidadania ativa ou participativa ganha *status* constitucional no Brasil em 1988, sendo proclamada em diversos dispositivos da Constituição.

Por força mesmo do patrimonialismo, os laços da cidadania sempre foram frágeis. A moral privada se sobrepôs à moral social. Na arguta observação de Vicente Barreto, ‘entre nós a idéia de direitos políticos antecedeu à de direitos civis, impedindo que se formasse uma cultura cívica, a culminar com a plena afirmação dos direitos sociais’.

O Orçamento Participativo, impulsionado pelos ideais da democracia direta, incentiva a população a participar da gestão pública (cidadania ativa), mas de maneira indireta ou deliberativa não reflete uma contradição?

4.3 A DEMOCRACIA SEGUNDO HABERMAS

Inspirados nas idéias de pensadores modernos (como Max Weber e Marx) e de pensadores contemporâneos (como Habermas e Hannah Arendt) idealizadores do Orçamento Participativo, resgatam as noções de espaço público, de sociedade civil, de participação e deliberação popular para fazer desse instrumento uma nova ordem democrática.

Habermas (1989) formula um conceito de “razão comunicativa”, em sua teoria do discurso, aprimorando-se de elementos tanto da democracia liberal quanto da democracia republicana, a fim de solucionar o problema da participação política nos Estados Democráticos de Direito, apresentando um procedimento ideal para a deliberação e tomada de decisões.

A sua teoria, entrelaçando considerações pragmáticas, discursos de autocompreensão, a visão de uma sociedade descentrada que forma suas opiniões nos espaços públicos (sem a interferência de grupos majoritários) e fabricando a matéria-prima para o corpo parlamentar legislar, não considera o sistema político nem o ápice nem o centro, mas apenas um sistema de ação entre outros, que busca a mediação entre o Estado e sociedade.

No dizer de Souza Neto (2002, p. 275), o conceito de razão comunicativa somente pode ser entendido como alternativa à chamada “razão centrada no sujeito”, cujos limites dependem, em elevado grau, da menor ou maior disposição à autocrítica do sujeito do poder, pois a ausência de confronto externo de seus fundamentos permite-lhe propagar em vácuo teórico e aportar-se de forma preconcebida na realidade social, simplificando-a e sistematizando-a ao sabor dos interesses do detentor da razão.

Como vimos, não se trata de negar o inafastável uso da razão, mas de deslocar sua titularidade do sujeito do saber e do poder para o discurso, para o diálogo; ou melhor, para o

procedimento que propiciará: a) um entendimento intersubjetivo isento das predisposições da razão monológica e do agir estratégico, que têm no outro apenas um objeto de suas intenções; b) a renovação incessante das conclusões, que serão sempre potencialmente transitórias porque submetidas ao eterno confronto com argumentos, novos ou velhos, isentos de limitações de mérito, salvo em temas tidos como condições ou regras do procedimento.

Habermas (1989) constrói a idéia do agir comunicativo em oposição ao agir estratégico.

O agir comunicativo é um tipo de ação orientada para o entendimento, buscando a produção do consenso.

O agir estratégico é uma ação instrumental em que o sujeito falante usa outra pessoa como meio para conseguir uma satisfação pessoal. É uma ação voltada para o sucesso, em que se interessa perquirir se os meios são hábeis a produzir os efeitos desejados. O agir estratégico é uma distorção do agir comunicativo, pois o falante simula a verdadeira intenção, ocultando esse fato do ouvinte.

A razão comunicativa possui caráter dialógico e procedimental. É dialógica porque pressupõe o uso da linguagem voltada ao entendimento entre sujeitos. É procedimental porque sujeita o discurso a condições, princípios e regras, ou seja, a um procedimento metodológico capaz de assegurar aceitação racional dos argumentos de forma que a força do argumento se sobreponha à maior ou menor aceitação do interlocutor na assembléia.

Para a prática do discurso racional, algumas condições devem ser obedecidas. Primeiramente, a exigência da simetria das posições das partes, considerando todos iguais e racionais, e hábeis a participar dos processos de argumentação. Imputar racionalidade a todos os falantes significa aceitar todos os argumentos, e não apenas os da maioria.

O discurso deve ser devidamente entendido por todos os falantes para que haja a adesão racional de todos, pressuposto importantíssimo do agir comunicativo. Como última

condição para o agir comunicativo deve-se ressaltar a ausência de coação externa para a adesão às teses argumentativas. Os envolvidos no processo de fala devem chegar ao consenso sem nenhuma forma de violência ou ideologia para chegar-se à adesão racional apenas pela força do melhor argumento.

O consenso obtido no discurso por via dos pressupostos comunicativo necessita ser institucionalizado como procedimento de decisão pública. O Direito é exatamente a instância que faltava na teoria de Habermas, pois possui força suficiente para a institucionalização e legitimação da norma deliberada no processo discursivo.

A legitimidade do Direito, segundo a perspectiva habermasiana, é dada pela dimensão democrática, pelo fato de as normas serem produzidas pelos próprios destinatários.

A idéia do Estado de Direito exige que as decisões coletivamente obrigatórias do poder político organizado, que o Direito precisa tomar para a realização de suas funções próprias, não revistam apenas a forma do direito, como também se legitimem pelo Direito estatuído [...] E no nível pós-tradicional de justificação, só vale como legítimo o Direito que conseguiu aceitação racional por parte de todos os membros do direito, numa formação discursiva da opinião e da vontade. (HABERMAS, 1999, p. 172)

Habermas atribui a legitimidade do ordenamento jurídico à democracia, entendida esta como a composição entre a soberania popular e os direitos humanos. Ele entende o princípio da soberania popular como fundamentação da democracia, na afirmação de que todo o poder político advém das leis que os cidadãos criaram para si mesmos, a partir da formação da opinião e da vontade pelos meios discursivos.

Insera na democracia tradicional o conceito de co-legislação, exigindo que o processo legislativo seja mais que uma instância heterônoma de produção de leis. O Direito é democrático quando a instância produtora de leis identifica-se com a instância receptora.

Vejamos o que o próprio Habermas (1999, p. 231) nos ensina sobre a soberania do povo:

A interpretação da teoria do discurso não se afina com as interpretações clássicas. Quando a soberania comunicativamente diluída dos cidadãos se faz valer no poder dos discursos públicos que resultam de esferas públicas autônomas e procedem democraticamente, tomando forma em resoluções de corporações legislativas politicamente responsáveis, não se sufoca o pluralismo das convicções e interesses, o qual é liberado e reconhecido em compromissos e decisões da maioria.

O poder comunicativo gera a matéria-prima da legislação, que deverá ser regulamentada na instância formal parlamentar. Haveria uma conjugação de esforços na elaboração das leis pelas duas instâncias legislativas: de um lado, a formação da opinião pública; e do outro, a positivação pela representação parlamentar.

Para que se complete o ciclo do processo democrático de elaboração de leis, fazendo a transformação do poder comunicativo em poder administrativo, Habermas introduz a noção do espaço público como idéia central do processo deliberativo.

O modelo de espaço público por ele desenvolvido possui caráter multidimensional e democrático, composto de uma variada gama de possibilidade de formação de vontade política coletiva, pretendendo tanto possibilitar o alcance de objetivos coletivos quanto a resolução de conflitos intersubjetivos.

Habermas postula a institucionalização das várias práticas discursivas presentes nas sociedades contemporâneas e utiliza o espaço público como categoria legitimadora da democracia constitucional.

Conforme nos ensina Cláudio Pereira de Souza Neto (2002, p. 300), “o espaço público é uma estrutura discursiva que realiza a transmissão dos impulsos comunicativos advindos das corporações populares do mundo da vida até a instância formal de tomada de decisão” para que o Direito, como o médium lingüístico, transforme o poder comunicativo em poder administrativo.

A razão comunicativa não oferece modelos para a ação nem dispõe de regras *a priori* para direcionar a conduta individual e coletiva. A teoria do discurso busca assegurar a observância de procedimentos ou condições para a obtenção do consenso.

As condições que asseguram o efetivo exercício da democracia estão presentes na ética do discurso, sendo, portanto, as regras exigidas para a racionalidade do discurso, aqui já estudadas.

4.4 A CIDADANIA SEGUNDO HANNAH ARENDT

O pensamento político de Hannah Arendt segundo Souki (1998, p. 95-119) foi um dos pilares para os idealizadores do Orçamento Participativo.

Segundo a autora o conceito de novidade é o núcleo do pensamento político de Hannah Arendt. Ela perpassa, de ponta a ponta, todo o seu pensamento, de forma que essa idéia, herdada da concepção de natalidade em Santo Agostinho, é a característica central da sua política.

É significativo o fato de Hannah Arendt invocar a autoridade de Santo Agostinho para sustentar sua teoria, pois também para ele o homem é livre, porque é o começo. Para Santo Agostinho, Deus criou o homem para introduzir no mundo a faculdade de começar: a liberdade. A ação verdadeira é um primeiro movimento sem qualquer outro antecedente senão o querer humano. Ser livre e agir são uma coisa só.

Para H. Arendt, a novidade constrói-se dentro da ação política, que constitui o mundo público. A criatividade da ação política é assinalada pelo exercício contínuo da liberdade política, que faz avançar e viver as instituições. O campo da política é o do pensamento

plural; é o pensar a partir do lugar e da posição do outro. Não mais a reflexão solitária, mas o diálogo com os outros com os quais se deve chegar a um acordo, diálogo que requer um espaço: a política e a ação.

A personalidade jurídica e moral é a estrutura do indivíduo, insubstituível e única, da qual emanam decisões, julgamentos e ações, dos quais, enfim, surge toda a novidade no mundo. A eliminação da personalidade visa secar as fontes da espontaneidade para permitir ao regime regulamentar, eficazmente, o comportamento dos cidadãos. O desarraigamento e a superfluidade, que atormentam as massas modernas desde o começo da Revolução Industrial, tornaram-se cruciais com o surgimento do imperialismo no fim do século passado e com o colapso das instituições políticas e tradições sociais do nosso tempo. A principal característica do homem de massa não é a brutalidade nem a rudeza, mas seu isolamento e a sua falta de relações sociais normais.

Hannah Arendt ultrapassa o espaço crítico do liberalismo, com o qual ela partilha as principais perspectivas. Ao pôr em destaque essa "banalidade do mal" que ameaça o século XX, ela opera uma análise sistemática da massificação. Ao dizer que o súdito ideal do reino totalitário não é nem o nazista nem o comunista convictos, mas sim o homem desolado, esse homem moderno cuja condição vem sendo preparada desde a Revolução Industrial, Hannah Arendt mostra que, nessa condição de homem de massa, o indivíduo perdeu seu status político, foi desindexado da História real e destituído como sujeito político. A despolitização transfigurou-o, desfigurou-o, transformou-o em átomo anônimo entre os átomos anônimos da massa, para convertê-lo em "homem qualquer", sem capacidade política, sem consciência moral, sem vontade, sem julgamento, capaz, assim, tanto de ser a vítima quanto o agente da banalidade do mal.

5 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

5.1 O QUE É ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?

O planejamento participativo ganha destaque no Brasil a partir da década de 1990, por meio de gestões municipais que utilizaram a consulta popular para a programação de “algumas” políticas públicas. Ele é apontado como um novo instrumento inédito de participação comunitária na gestão pública, embora a Constituição já o tivesse previsto no art. 29, XII e XIII.

O método do Orçamento Participativo, ao primar por regras universais de participação e por critérios objetivos e impessoais para a seleção das prioridades, estabelece uma dinâmica de acesso aos recursos públicos que se opõe à monopolização pela tecnoburocracia estatal (saber técnico) e ao clientelismo que favorece a privatização do Estado (FEDOZZI, 1997, p. 156).

O Orçamento Participativo consiste na elaboração da peça orçamentária com a participação popular, realizada por meio de assembleias, a fim de indicar ao Poder Executivo a quem cabe a iniciativa e às prioridades (alocações de recursos ou investimentos ou políticas públicas) para o funcionamento e a manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade em cada exercício.

A participação popular, base da cidadania ativa, instrumentaliza-se nas três esferas de Poder, após a promulgação da Constituição de 1988, presente na via legislativa por meio de referendo, plebiscito e iniciativa popular (art. 14, I a III); na via executiva, na formulação e na

fiscalização de políticas públicas, como na seguridade social (art. 194, VII), na saúde (art. 206, VI), na cultura (art. 216, § 1º); e na via judiciária, mediante ações como mandado de segurança, mandado de injunção, ação popular, ação civil pública.

No campo das finanças públicas, embora a Constituição não tenha contemplado expressamente a participação popular, as experiências geradas pela instituição dos orçamentos participativos, primeiramente em nível municipal, influenciaram a reedição de leis orgânicas municipais que incentivavam essa cidadania ativa mediante a realização de audiências públicas nos processos de elaboração e discussão das peças orçamentárias. Essa tendência foi ratificada com as edições da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei Federal n. 10.257/01 (Estatuto das Cidades).

O professor Boaventura de Sousa Santos trabalha com uma noção de Orçamento Participativo envolvendo “uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três princípios e num conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais para assegurar a participação no processo decisório do governo municipal”. Os três princípios seriam: a) participação aberta a todos os cidadãos, sem nenhum status especial atribuído às organizações comunitárias; b) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e c) alocação dos recursos para investimento de acordo com uma combinação de critérios gerais e técnicos (ou seja, compatibilizando as decisões e as regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitadas também as limitações financeiras). (BAIERLE. *In*: PMPA, p. 17)

5.2 ANTECEDENTES

Em meados das décadas de 1970 e 1980, com o desenvolvimento dos movimentos sociais urbanos, passaram a circular com frequência notícias sobre experiências inovadoras e bem sucedidas de governos municipais nas decisões e na solução de problemas públicos.

Surgiram, assim, formas de planejamento democrático em nível municipal, apoiadas por consulta popular, que pressupunham a organização da comunidade e a vontade política de descentralizar o poder de decisão. Para adotá-lo, muitos prefeitos passaram a estimular a criação de associações de bairro e de moradores tanto nas áreas urbanas como nas rurais.

Do ponto de vista partidário, surgiu embrionariamente em administrações do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), nos municípios de Lages/SC e Boa Esperança/ES, adotadas entre 1978 e 1982 e em Vila Velha/ES na data de 1983.

Na década de 90, o Partido dos Trabalhadores passa a ser o seu principal defensor e divulgador, utilizando como plataforma de governo (modo de governar) o discurso da oportunidade para o exercício da cidadania, destacando-se as experiências de Angra dos Reis-RJ e Porto Alegre-RS.

Entre 1994 e 1996, o tema ganha destaque na imprensa, em níveis nacional e internacional, na ocasião da 2ª Conferência das Nações Unidas para o Assentamento Humano – *Habitat II* (Istambul, julho de 1996), ao ser escolhido como uma das quarenta melhores práticas do mundo:

Aos poucos, vem crescendo o número de municípios que, de alguma forma, têm adotado a prática do orçamento participativo como política pública de participação popular, mesmo com diferentes metodologias e objetivos. Segundo dados da pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), 103 municípios brasileiros afirmaram praticar o orçamento

participativo entre 1997 e 2000, dentre eles: Belém-PA, Belo Horizonte-MG, Campinas-SP, Caxias do Sul-RS, Ipatinga-MG, Santo André- SP.

No exterior essa prática também tem sido adotada, destacando-se as cidades de Buenos Aires, Córdoba e Rosário, as três áreas urbanas mais populosas da Argentina, Montevideu (Uruguai), Assunção (Paraguai), Negrete e Monte Patria (Chile), Cidade do México, Cantón Morona (Equador), Villa el Salvador (Peru), Saint Denis (França), Barcelona e San Sebastián (Espanha). Na Venezuela, o Estado de Miranda também implementou a experiência (VITALE, 2005, p. 675).

A cidade de Porto Alegre-RS, ao completar quinze anos de existência com o Orçamento Participativo, destaca-se nos âmbitos nacional e internacional, servindo também de inspiração para a réplica de métodos análogos de gestão em cerca de 70 cidades brasileiras e também em outros países, alguns dos quais de larga tradição democrática originado no Estado Moderno.

5.3 A ESTRUTURA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O processo orçamentário público compreende, em linhas gerais, quatro fases: a) elaboração do projeto de Lei Orçamentária Anual (Executivo); b) discussão, votação e aprovação da Lei Orçamentária (Legislativo); c) execução do orçamento (Executivo); e d) controle e avaliação da execução orçamentária (Legislativo, em grande parte).

As fases, ou ciclos, do Orçamento Participativo vêm sendo reguladas por leis ordinárias dos próprios entes da Federação, apresentando peculiaridades em cada região/administração.

Como foi mencionado, por ter o Orçamento Participativo do município de Porto Alegre-RS reconhecimento internacional, servirá de paradigma para a demonstração do ciclo

de participação popular na elaboração das peças orçamentárias, que se encontram discriminadas da seguinte forma por Fistcher (1997, p. 187-188):

- **Primeira:** demandas, reivindicações e pleitos de interesse dos moradores são propostos, discutidos e aprovados no âmbito de reuniões e assembléias de entidades e instituições comunitárias. Tais encontros observam uma dinâmica própria e autônoma em relação à prefeitura municipal, bem como a dos calendários.
- **Segunda:** as demandas aprovadas em cada entidade, hierarquizadas por prioridades, são apresentadas e defendidas em reuniões e assembléias por região. Esses encontros são preparados e organizados visando à definição das prioridades da região para efeito do Orçamento Participativo. Esta etapa igualmente se desenvolve independentemente de qualquer relação formal com a prefeitura. Entretanto, o calendário desses encontros busca compatibilizar-se com os prazos cruciais a que o próprio orçamento municipal está sujeito.
- **Terceira:** a eleição dos representantes do Conselho do Orçamento Participativo e dos delegados ao Fórum do Orçamento Participativo é procedida em assembléias anuais realizadas em cada região, com a participação aberta a todos os moradores, sendo credenciados para efeito dos eventos eleitorais os maiores de 16 anos. Visando garantir a padronização dos procedimentos nas escolhas, a prefeitura organiza o calendário das assembléias e preside o desenvolvimento de cada uma.
- **Quarta:** as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo são as sessões em que os representantes comunitários tomam conhecimento das finanças municipais e das projeções orçamentárias para o exercício futuro e apresentam e defendem as prioridades das respectivas regiões. As reuniões são abertas ao público, com a palavra assegurada aos conselheiros titulares e suplentes, e voto apenas aos titulares ou aos seus substitutos. Desenvolvidas durante alguns meses do ano, essas reuniões constituem o principal evento do processo do orçamento participativo.
- **Quinta:** realizam-se reuniões do Fórum do Orçamento Participativo com o objetivo de envolver maiores parcelas da comunidade no processo do Orçamento Participativo, especialmente no acompanhamento da execução do plano de investimentos e na própria fiscalização da execução das obras e serviços.

6 REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE-RS

6.1 CRITÉRIOS METODOLÓGICOS PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA

O Orçamento Participativo será analisado sob o foco da experiência de Porto Alegre-RS, que conquistou reconhecimento internacional, em 1996, pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das 40 melhores práticas de gestão urbana do mundo (Habitat II/1996), além de ser cidade referência de estudos nos diversos trabalhos sobre o tema.

Este trabalho foi realizado a partir de estudos envolvendo os ramos do Direito Financeiro, do Direito Constitucional, do Direito Administrativo e do Direito Tributário, além da Contabilidade e da Ciência Política, demonstrando, assim, o seu caráter interdisciplinar.

Para a realização desta pesquisa, foram consultados textos pátrios que abordam o tema, fazendo da pesquisa bibliográfica o principal método, sobretudo dos autores em referência.

A investigação empírica caracterizou-s, também, pela pesquisa de campo na cidade de Porto Alegre-RS, onde foram analisadas as leis orçamentárias anuais referentes aos exercícios de 1993 a 2004 do município de Porto Alegre-RS e suas respectivas prestações de contas.

Para compreender a estrutura e o funcionamento do Orçamento Participativo, foram realizadas entrevistas com servidores da Prefeitura, em especial com o coordenador e seu substituto, João Batista Portella Pereira e Ricardo Erig, do Gabinete de Programação Orçamentária (GPO).

Utilizou-se o método discursivo, principalmente da dedução, a partir das idéias encontradas na bibliografia pesquisada. Será inferida a conclusão das hipóteses propostas na pesquisa.

Foi também usado o método estatístico, ao confrontar os valores aprovados nas LOAs dos últimos cinco anos e os valores fielmente executados, conforme prestações de contas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre-RS.

Confrontaram-se também os decretos de abertura de créditos adicionais com os valores aprovados nas LOAs, bem como as Cartilhas de Plano de Investimentos e Serviços disponibilizados pela Prefeitura para a população, como forma de prestação de contas, a fim de verifica-se as demandas ali dispostas foram executadas.

Inicialmente, foi proposto analisar os quinze anos do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Mas, para fins estimativos e pelo grande volume (afinal a burocracia ainda impera) de papéis gerado pelas LOAs, prestações de contas e decretos de créditos adicionais, foram contemplados os últimos cinco anos.

6.2 HISTÓRICO

Nos primeiros anos da década de 1980, iniciou-se em Porto Alegre um processo gradual de fortalecimento das entidades representativas de bairros. Estas, com o passar dos anos, formaram espécies de coalizões que reuniam associações da mesma zona urbana ou de bairros diversos. Dentre elas, destacamos a União das Vilas da Grande Cruzeiro, oriunda de uma área densamente povoada do centro da cidade. O ápice desse movimento de fortalecimento das lideranças comunitárias foi, sem dúvida, a fundação da União de

Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), sob a influência partidária do PDT (Partido Democrático Trabalhista) e do PT (Partido dos Trabalhadores), ainda recentes no cenário político nacional (ABERS, 2000).

Em 1989, o PT chegou à prefeitura com Olívio Dutra, o qual instituiu o Orçamento Participativo apoiado pelas associações comunitárias. Para a decepção de muitos, as promessas de investimentos e participação popular não se concretizaram imediatamente. Já em 1990, com a situação fiscal e administrativa do município estabilizada, houve uma série de reuniões e debates entre a prefeitura e os líderes comunitários, uma espécie de embrião do Orçamento Participativo, período em que o OP ganha confiabilidade da população e expressividade nacional (ABERS, 2000).

A administração petista foi aprovada pela população, que elegeu, em 1992, Tarso Genro, em 1996, Raul Pont e novamente em 2000, Tarso Genro. Em todas as gestões, o planejamento estratégico, por meio da publicização do orçamento, foi prioritário.

Em 2004, o PT perdeu a Administração para o PPS, de José Fogaça, que garantiu à população reformular o Orçamento Participativo de Porto Alegre, que não mais atingia as expectativas daqueles munícipes.

6.3 ENTENDENDO O FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Como já foi dito, as cidades que adotam o Orçamento Participativo usam regras estabelecidas, sejam por regimentos, portarias, decretos, resoluções, etc.

O Orçamento Participativo caracteriza-se pela participação popular na fase de elaboração de seu projeto de lei, que se estrutura da seguinte forma:

- a) assembléias compostas por vários tipos de entidades e instituições comunitárias – associações, centros, sociedades de amigos, clube de mães, associações de pais e mestres, etc.;
- b) assembléias compostas pelas entidades das regiões em que a cidade é especialmente dividida – união de vilas, conselhos populares, fórum de entidades, de que participam moradores, dirigentes e líderes comunitários;
- c) assembléias anuais de moradores de cada região para a eleição dos representantes de cada região no Conselho e no Fórum do Orçamento Participativo;
- d) o Conselho de Orçamento Participativo (art. 3º do Regimento Interno de Porto Alegre-RS), constituído por 46 conselheiros titulares e igual número de suplentes, eleitos anualmente à razão de: 2 titulares e 2 suplentes para cada uma das 16 regiões; 2 titulares e 2 suplentes para cada uma das 6 plenárias temáticas; 1 titular e 1 suplente do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre-RS; 1 titular e 1 suplente para da União das Associações de Moradores de Porto Alegre-RS; 1 titular e 1 suplente da Secretaria de Coordenação Política e Governança Local; e 1 titular e 1 suplente do Gabinete de Programação Orçamentária;
- f) Fórum do Orçamento Participativo, que se constitui por representantes das 16 regiões, eleitos anualmente, em cada uma das assembléias regionais, à razão de 1 delegado para cada 10 participantes na assembléia.

Três unidades fazem a interface com a comunidade: a Coordenadoria de Relações com a Comunidade, a Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Investimentos e a Coordenadoria de Orçamento (todas integrantes do Executivo).

Porto Alegre-RS estabelece o seu funcionamento por meio de um Regimento Interno, aprovado anualmente, em que está contido todo o ciclo do Orçamento Participativo (já estudado anteriormente), bem como os critérios para que a comunidade possa escolher as suas

prioridades (políticas públicas), a fim de possibilitar uma melhor distribuição de investimentos do município.

Além disso, pelo Regimento, a cidade é dividida em 16 regiões, por critérios geográficos, demográficos e econômicos, divisão que permanece até hoje. Cada região faz assembleias abertas, nas quais a população indica as prioridades para a Administração. Além desta escolha, os participantes elegem delegados para formar uma comissão responsável pelo plano de investimentos do ano seguinte.

São três os critérios gerais de distribuição de recursos entre as regiões, ponderados por pesos e notas. Os pesos dos critérios são determinados pelo Conselho, conforme o grau de importância que este atribui a cada um deles, podendo ser alterados anualmente:

O primeiro critério é a prioridade temática da região, com peso 5. O segundo critério é a população residente, com peso 2 e notas atribuídas. O terceiro é a carência do serviço ou infra-estrutura, com peso 4, estimada em porcentagem, a partir de dados da prefeitura, avaliação dos representantes comunitários e notas atribuídas. O peso de cada critério é multiplicado pela nota atribuída a cada região no quesito. O conjunto dos resultados forma uma lista de prioridades, que instrui o montante de recursos destinados à região em cada item de investimento (VITALE, 2005, p. 695).

TABELA 1

Critérios para distribuição de recursos no Orçamento Participativo de Porto Alegre

| | |
|--|---------|
| Carência de serviço ou infra-estrutura (peso 4) | |
| 0,01% a 14,99% | Nota 01 |
| 15% a 50,99% | Nota 02 |
| 51% a 75,99% | Nota 03 |
| Acima de 76% | Nota 04 |
| Prioridade temática da região (peso 3) | |
| Quarta prioridade | Nota 01 |
| Terceira prioridade | Nota 02 |
| Segunda prioridade | Nota 03 |
| Primeira prioridade | Nota 04 |
| População residente na região (peso 2) | |
| Até 25.000 habitantes | Nota 01 |
| 25.001 a 45.000 habitantes | Nota 02 |
| 45.001 a 90.000 habitantes | Nota 03 |
| Acima de 90.001 habitantes | Nota 04 |

Fonte: PMPA, 2005, p. 24.

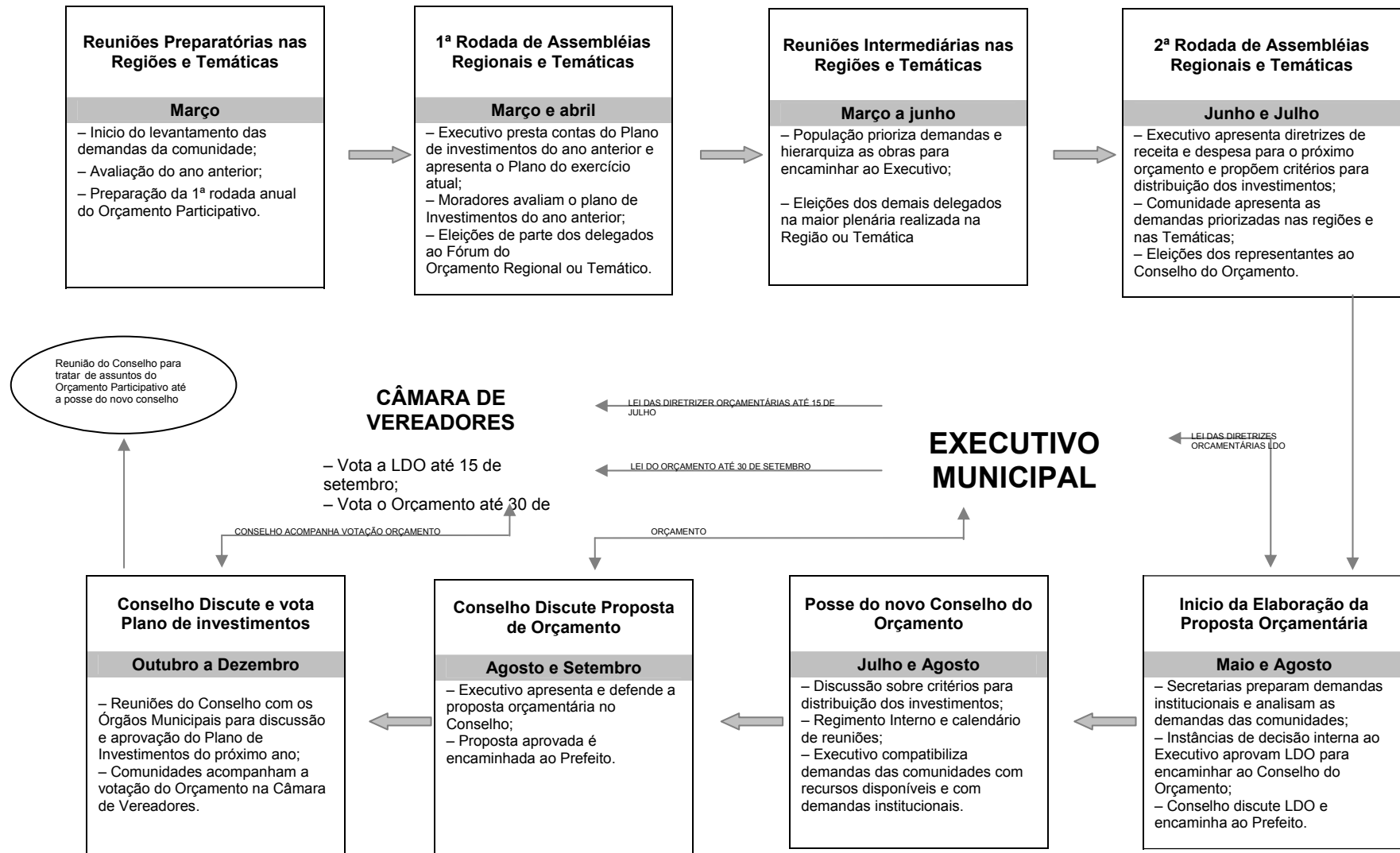


FIGURA 1 – Ciclo anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre-RS
 Fonte: PMPA, 2005, p. 5.

6.4 O PERFIL DA COMUNIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

É nítida que a participação popular no Orçamento Participativo se materializa por meio dos Conselhos Populares, criados pelo PT, que estabeleceu princípios básicos para sua criação e manutenção e que até hoje norteiam as experiências dos orçamentos participativos em todo Brasil.

Félix Sánchez (2002, p. 26-28) dispõe sobre esses princípios:

- a) ter por base uma divisão territorial da cidade (conselhos regionais), estabelecida em conjunto com as entidades de moradores, levando em conta a geografia das lutas dos movimentos populares;
- b) desde sua formação, os conselhos regionais são deliberativos em sua esfera de competência, o que inclui as verbas a eles destinadas e outras questões, como o uso do solo, a saúde, a educação e o transporte coletivo;
- c) permitir modificações na sua esfera de competência, a qual deve aumentar à medida que os conselhos se fortalecerem;
- d) fazem parte da base de cada conselho todos os moradores da região que ele abrange. Os moradores elegem o conselho regional, que deve periodicamente prestar contas de seus atos ao conjunto de moradores, bem como submeter à base suas próprias decisões;
- e) os conselhos respeitarão a autonomia operacional da administração municipal, a não ser que ela afete as obras e as providências decididas pelos conselhos;
- f) a consolidação dos conselhos regionais permitirá a formação do Conselho Geral da Cidade, que tratará das questões de toda a cidade e deliberará sobre o orçamento municipal;
- g) a presença de cada região no Conselho Geral é proporcional à sua capacidade de mobilizar os moradores à participação;
- h) as diversas entidades da sociedade civil (sindicados, associações, etc.) atuarão no sentido de reforçar a participação nas assembléias regionais;
- i) as formas de comunicação entre os conselhos e a base devem ser tais que todos os assuntos tratados sejam de amplo conhecimento de todos os moradores da região e a presença destes, ainda que sem direito a voto, deve ser garantida em qualquer reunião;
- j) Deve ser resguardado o princípio de fidelidade do representante ao representado. Isto significa que um conselheiro regional ou geral poderá ser destituído por sua base se não cumprir as determinações de seus representados;
- g) deve haver nos conselhos a representação proporcional das posições diferenciadas;

- l) os petistas devem atuar no interior dos conselhos no sentido de levantar posições avançadas, submetendo-se, no entanto, à maioria, mesmo quando as decisões contrariarem suas posições; e
- m) quando as decisões que estão na esfera de competência dos conselhos dependerem de decisões da Câmara, caberá aos conselhos exercer sua pressão organizada.

Baseando-se nesses princípios é necessário estudar perfil dos cidadãos que participam da deliberação do Orçamento Participativo nas plenárias, a fim de analisar o papel desses atores no acompanhamento da elaboração e da execução orçamentária.

A maioria dos participantes integra entidades da sociedade civil, destacando-se as associações de bairros.

Nesse sentido, Denise Vitale (2005, p. 707) revela:

Uma segunda pesquisa, realizada em 2000 confirma essa tendência, revelando que 61% dos participantes integravam, na época, entidades da sociedade civil, sendo 37% vinculados a associações de moradores. Uma terceira pesquisa, realizada entre os que se declararam membros de associações, mostra que 18% deles pertenciam a organizações criadas na década de 1970, enquanto 45% a associações criadas na década de 1980. Ou seja, são pessoas que estiveram relacionadas ao associativismo comunitário bem antes da instituição do Orçamento Participativo em Porto Alegre.

Analisando os gráficos a seguir, pode-se fazer o seguinte diagnóstico da comunidade presente nas reuniões plenárias: 1) baixo nível de escolaridade (a maioria com o 1º grau de ensino); 2) baixo índice da população economicamente ativa (idade exigida no mercado de trabalho); e 3) alto índice de baixa renda familiar (de 0 a 2 salários mínimos).

TABELA 2

Sexo dos participantes do Orçamento Participativo em 2002 (%)

| SEXO | IBGE 2000 | PLENÁRIO 1993 | PLENÁRIO 1995 | PLENÁRIO 1998 | PLENÁRIO 2000 | PLENÁRIO 2002 | DIR. AMS | DELEGADOS | CONSELHEIROS |
|--------|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------|-----------|--------------|
| Donne | 53,3 | 46,7 | 46,8 | 51,4 | 57,3 | 56,4 | 55,7 | 60,6 | 32,6 |
| Uomini | 46,7 | 47,6 | 52,2 | 48,4 | 41,5 | 43,3 | 44,3 | 39,4 | 67,4 |
| NR | - | 5,7 | 1,0 | 0,2 | 1,3 | 0,4 | - | - | - |

Fonte: CIDADE. Pesquisa Orçamento Participativo, 2002.

TABELA 3

Etnia dos participantes do Orçamento Participativo em 2002 (%)

| ETNIA | PLENÁRIO | DIR. AMS | DELEGADOS | CONSELHEIROS |
|--------|----------|----------|-----------|--------------|
| Negro | 28,1 | 26,0 | 24,0 | 23,0 |
| Branco | 60,4 | 62,6 | 61,4 | 55,7 |
| Índio | 3,6 | 3,1 | 4,1 | 6,6 |
| Outro | 0,6 | 0,8 | 0,4 | - |
| NR | 0,1 | - | - | - |

Fonte: CIDADE. Pesquisa Orçamento Participativo, 2002.

TABELA 4

Escolaridade dos participantes do Orçamento Participativo em 2002 (%)

| NÍVEL | PLENÁRIO | DIR. AMS | DELEGADOS | CONSELHEIROS |
|----------------------------|----------|----------|-----------|--------------|
| Até o I Grau | 64,1 | 56,5 | 49,5 | 39,4 |
| II grau (completo ou não) | 23,8 | 28,3 | 30,1 | 31,1 |
| Superior (completo ou não) | 12,0 | 15,3 | 20,3 | 29,5 |
| NR | 0,1 | - | - | - |

Fonte: CIDADE. Pesquisa Orçamento Participativo, 2002.

TABELA 5

Idade dos participantes do Orçamento Participativo em 2002

| FAIXAS (ANOS) | PLENÁRIO | DIR. AMS | DELEGADOS | CONSELHEIROS |
|---------------|----------|----------|-----------|--------------|
| 16-25 | 19,5 | 8,4 | 6,5 | 3,3 |
| 26-33 | 17,4 | 17,6 | 12,6 | 14,8 |
| 34-41 | 19,9 | 21,6 | 19,5 | 24,8 |
| 42-49 | 18,6 | 19,8 | 24,4 | 24,6 |
| 50-80 | 24,5 | 32,8 | 37,0 | 32,8 |

Fonte: CIDADE. Pesquisa Orçamento Participativo, 2002.

TABELA 6

Renda familiar dos participantes do Orçamento Participativo em 2002 (%)

| FAIXAS (MÍNIMO) | (SALÁRIOS PLENÁRIO) | DIR. AMS | DELEGADOS | CONSELHEIROS |
|-----------------|---------------------|----------|-----------|--------------|
| 0-2 | 39,4 | 25,9 | 23,7 | 21,7 |
| 2-4 | 29,9 | 37,4 | 31,8 | 28,3 |
| 4-8 | 18,4 | 19,1 | 25,3 | 21,7 |
| 8-12 | 5,1 | 8,4 | 9,0 | 13,3 |
| 12- | 6,8 | 8,4 | 10,2 | 15,0 |
| NR | 0,4 | 0,8 | - | - |

Fonte: CIDADE. Pesquisa Orçamento Participativo, 2002.

Tais constatações apontam para dificuldades que deverão ser superadas pela Administração, que podem ser arroladas da seguinte forma:

- Vê-se que as demandas apresentadas pela população plenária visam à alocação de recursos aos setores mais carentes da sociedade (ponto positivo). Entretanto, esses delegados e conselheiros não conseguem vislumbrar a cidade como um todo, pois representam aquela população descrita que os elegeram. Portanto, um novo desafio surge: Como atingir o fim esperado da LOA, que é a distribuição dos recursos de maneira eficaz para a consecução de políticas públicas que beneficiem o município e não um determinado setor, grupo ou área? O Orçamento Participativo deve ser uma peça de governabilidade e não de assistência social.

- Não se vislumbra a representação dos setores industrial, comercial e informal nas reuniões plenárias, peças essenciais para a construção democrática, pois, como alavancas da economia, deveriam demonstrar à Administração Pública onde investir para que no ano seguinte comprovassem a execução de suas indicações. Esse processo permitiria o aumento da arrecadação da receita, pois a credibilidade seria consolidada mediante essa participação.

- Outro desafio a vencer nesse quesito será o total rompimento com a tecnocracia, possibilitando um acesso rápido e fácil de informação X compreensão. Nesse sentido, relata Cabannes (*in*: PMPA, p. 25 e 26):

Outra revolução fundamental aqui é a da comunicação e publicização, essencial tanto para a transformação da máquina pública quanto para a radicalização democrática da gestão comunitária. Não no sentido tradicional da propaganda de governo, mas no alargamento dos espaços de produção e circulação da opinião pública plebeu-comunitária, gerada a partir do Orçamento Participativo, desbordando os limites dos conselhos e fóruns participativos e buscando o envolvimento do conjunto da cidadania na cidade. Trata-se da possibilidade de um salto de qualidade em conteúdo, forma e método, a partir da formação de redes de comunicação articulando veículos e espaços institucionais com estruturas regionais de comunicação, como jornais de bairro, carros de som, estações de rádio comunitárias, jornais de ONGs e, tanto quanto possível, setores da grande mídia, além do uso de recursos de internet.

Entretanto, ainda hoje só se fica sabendo das pautas de discussão dos vários conselhos setoriais existentes na cidade e do próprio Orçamento Participativo mediante o retorno oral dado pelos conselheiros, ou não, às suas bases. Mesmo no interior do Orçamento Participativo ainda não se dispõe, tempestivamente, de informações sobre a execução orçamentária em exercício para poder se construir a proposta orçamentária do ano seguinte.

A massa crítica existente hoje em Porto Alegre permitiria avançar na construção social de indicadores. Falta dar consequência a essas ações, formalizar e empoderar participantes no acompanhamento executivo de metas, circulando dados e avaliações para além dos pequenos grupos de trabalho, passando da fiscalização ao controle de qualidade social, politizando as comunidades e desenvolvendo estratégias de comunicação que impeçam o isolamento de líderes (cidadãos profissionais) e o seu distanciamento em relação àqueles que representam.

Bobbio (2000, p. 29-52) reconhece que a onicracia, como governo de todos, é um ideal limite, mas que a democracia apresenta promessas não cumpridas, ou transformações, a saber: os sujeitos políticos mais relevantes na democracia deixaram de ser os indivíduos e passaram a ser sempre mais os grupos, grandes organizações, associações, sindicatos e partidos; o surgimento do mandato vinculado, em que o representante deve perseguir os interesses particulares do representado, e não os interesses da nação; a persistência do poder oligárquico; a incapacidade de ocupar todos os espaços onde se exerce poder na tomada de decisões vinculatórias para o todo social; a não eliminação do poder invisível; e a não realização da educação para a cidadania.

O art. 205 da Constituição Federal prescreve:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Grifos nossos)

Portanto, para a participação maciça da sociedade nas plenárias do Orçamento Participativo, é necessário um empenho da Administração no sentido de adotar metodologias de ensino que privilegiem a formação sociocrítica dos cidadãos, proporcionando foros de discussão política nas várias esferas de Poder e com a participação de todas as ideologias político-partidárias.

Agora, é interesse fazê-lo? O Orçamento Participativo, para atingir o seu objetivo, tem que deixar de ser uma plataforma política de partidos, pois em estudos realizados em cada cidade implantada ele ganha diferentes formas, embora a sua essência seja a mesma, a fim de caracterizar a Administração que o implanta.

A gestão orçamentária participativa, em face do que estabelecem a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade, torna-se obrigatória em cada um dos municípios brasileiros. A falta de uma cultura de participação e a existência de inúmeros grupos dominantes em muitos desses municípios fizeram com que alguns sempre se servissem do poder para a obtenção de vantagens pessoais ou corporativas.

Ao povo, nessas localidades, dar-se-ia a ilusão de estar participando e decidindo, mas nada mais estaria a fazer do que referendar decisões que foram objeto de conchavos de gabinete.

É evidente que tal fraude torna-se tão mais difícil quanto mais educado for o povo para a cidadania. Quanto maiores a conscientização e a maturidade políticas, menos risco haverá de que tais expedientes ocorram. Ocorrendo o contrário, entretanto, a participação popular é posta em xeque.

6.5 PARTICIPAÇÃO DIRETA OU REPRESENTAÇÃO DOS CIDADÃOS?

A experiência do Orçamento Participativo constitui um avanço na prática democrática, permitindo ao povo decidir como o governo deve agir quanto à implementação de suas políticas públicas. Entretanto, ao analisar criteriosamente esse mecanismo já em funcionamento no Brasil há mais de 15 anos, vê-se que a população não decide realmente; apenas opina em programações já formuladas pelo Executivo.

Chico de Oliveira, veterano das velhas lutas socialistas e palestrante em diversos fóruns sociais, foi um dos debatedores da *XI Assembléia da Conferência da ONU para o Comércio e Desenvolvimento*, realizada em São-Paulo-SP, de 13 a 18/6/2004. Em entrevista concedida a Antônio Martins e Daniel Merli no site planetaportoalegre.net, em 9/6/2004, respondeu a um questionamento da seguinte forma:

– Suas críticas ao Orçamento Participativo parecem cada vez mais ácidas. Por quê?

– Infelizmente – e suspeito que não apenas em São Paulo –, a experiência limitou-se à briga em torno de 2% das despesas estatais. Os debates são mais ou menos assim: vamos construir uma escola ou vamos pavimentar nossa rua? Não são afetadas pelo Orçamento Participativo as decisões que eu chamo de *estruturantes*: por exemplo, as grandes obras viárias que mudam a circulação e a própria organização do trabalho nas metrópoles. No início, era possível aceitar estes limites – e por esta razão fui muito otimista. É claro que o Orçamento Participativo não poderia, em seu nascimento, abarcar todo o orçamento. Faltava criar uma dinâmica nova, reforçá-la e expandi-la pouco a pouco, criar condições para enfrentar conflitos. Mas esse gradualismo deveria preservar a vontade renovadora que Raul Pont, então prefeito de Porto Alegre, expressou, num debate de que participei. Ele dizia: ‘De fato, o Orçamento Participativo compete com a Câmara de Vereadores. E se não fosse para competir, por que fazê-lo?’

Desde Montesquieu, a democracia tem sido idealizada à noção de representatividade, atuando-a nos Estados Liberais modernos na sua forma peculiar: voto universal para a eleição

dos governantes e parlamentares, que terão como função príncipe a de se ocuparem da coisa pública, no período de seus respectivos mandatos.

Embora a participação popular tenha ganhado papel importante na gestão orçamentária, quando comparado ao modelo tecnoburocrata liberal, essa, após 15 anos de experiência, analisando, aqui, Porto Alegre, ainda engatinha ao ser comparada com a democracia idealizada por seus precursores no Brasil, que a fundamentam nas participações populares dos Estados grego e romano.

Analisando a estrutura do poder comunitário, vê-se que a população continua elegendo seus representantes (conselheiros e delegados), que terão como atribuição intermediar suas aspirações e as propostas do governo, pois, como prescreve o Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre-RS, compete ao Conselho, dentre outras funções,

apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e afinidades constantes do planejamento de governo e orçamento anual apresentado pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do orçamento participativo, bem como analisar e aprovar a Prestação de Contas do governo ao final de cada exercício (art. 11 do RI/2005).

Aqui, a população não está abrindo mão apenas de seu direito de escolha, mas também de seu direito e dever de fiscalizar, pois, como prescreve o próprio Regimento Interno, cabe ao Executivo propiciar cursos de capacitação aos componentes do Conselho de Orçamento Participativo. Dá para confiar na imparcialidade de um curso de capacitação oferecido um por órgão que, embora público, seja dotado de interesses políticos?

Além dessa representação, a participação social não acontece de forma igualitária, uma vez que ao analisar a composição do Conselho do Orçamento Participativo percebe-se que este é composto por representantes das dezesseis regiões da cidade, representantes de duas Secretarias de governo (Executivo), do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre e da União

das Associações de Moradores de Porto Alegre, caindo por terra a teoria de Habermas que busca no espaço público a simetria das posições das partes a fim de se evitar a persuasão (o convencimento) ao invés do consenso (o entendimento). Aqui não dá para imputar a racionalidade entre as partes, pois o dialeto é diferente, não permitindo a aceitação de todos os argumentos, e sim o da maioria.

Diante disso, cabe discutir qual a diferença do orçamento discutido pelos representantes da concepção do Estado Moderno Liberal e essa adotada pelo Orçamento Participativo, que não corresponde à suas bases filosóficas.

Sobre o tema, Ferreira Filho (2001, p. 32), afirma que “que o povo deve ser chamado a decidir na medida da conveniência e sobre questões que estejam à altura de sua compreensão e apreciação, segundo o nível de cultura política por ele atingida.”

Assim, quando o Estado adota um processo de apuração da opinião pública que estabeleça critérios técnicos, distancia a sociedade das decisões a serem tomadas.

Nesse sentido, Noberto Bobbio (2000, p. 75-76) alega:

Ao se definirem os critérios, estar-se-á, na realidade, definindo-se que decisão adotar, e os inaptos tecnicamente – nesse rol se incluirá, certamente, o povo – não terão competência e legitimidade para se opor. Competência técnica e legitimidade andarão de mãos dadas. Ao povo, diante desse quadro, caberá, apenas, homologar uma decisão já tomada, sem chance de dissenso. E onde não há dissenso não há democracia.

6.6 EXECUÇÃO E CONTROLE

Este capítulo inicia-se com duas citações que estabelecem que o controle da Administração Pública pela comunidade está respaldado na Constituição do Estado Democrático:

Não é produtiva a elaboração democrática sem fiscalização também democratizada e foi adotando esse entendimento que a Constituição Federal direcionou a atividade do particular em face das contas públicas. (JACINTHO, 2000, 115)

A medida se insere na moderna concepção de que o Tribunal de Contas é órgão auxiliar tanto da administração e do legislativo, quanto da própria comunidade. O controle da comunidade, portanto, se exerce por meio de novas garantias processuais da liberdade. (TORRES, 2000, 353)

Assim, parte-se para o seguinte raciocínio:

1º) Quando o orçamento é aprovado, um primeiro ciclo se encerra e outro que se refere à execução das políticas públicas propostas se inicia, transformando-as em obras e serviços.

2º) Entretanto, por ser a lei orçamentária puramente formal, não vincula o chefe do Executivo à obrigatoriedade da realização das prioridades (despesas) definidas pela população e nem cria direitos subjetivos, não podendo assim a comunidade exigir a implementação daquilo que foi definido nas plenárias e depois votado no Legislativo.

3º) Resta à comunidade acompanhar a execução orçamentária mediante a fiscalização direta do andamento das obras e dos serviços, hoje amparada não somente pela Norma Maior como também pela LRF, que prescreve em seu art. 49 que deverão as contas do Executivo ficar à disposição da população.

Em Porto Alegre, a fiscalização é realizada por intermédio das Comissões de Obras. Conforme o Regimento Interno do Orçamento Participativo, compete aos delegados formar, em conjunto com a comunidade, as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras, desde a elaboração do projeto e da licitação até sua conclusão. Assim que o processo de licitação é concluído, o responsável técnico da prefeitura municipal deve entrar em contato com os conselheiros da região para acionar a Comissão de Obras, que então inicia seus trabalhos (VITALE, 2005, p. 703)

O controle nas mãos dos cidadãos no segundo ciclo (o de execução) deveria propiciar à população enxergar até que ponto houve devolução de poder para os cidadãos e também até

que ponto houve a apropriação do poder devolvido por parte dos cidadãos. Entretanto, no momento da execução, a tecnocracia criticada volta a fazer o seu papel. A Administração Pública usando de palavras técnicas do sistema jurídico-financeiro, apresenta à sociedade e à Comissão de Obras a sua prestação de contas, de forma ininteligível.

Um elemento considerado central é a transparência e a acessibilidade das informações durante o processo. O momento-chave parece ser aquele em que ocorrem a divulgação dos resultados financeiros e a prestação de contas públicas tanto das obras que foram priorizadas quanto de seu valor, do momento em que serão implementadas e de sua localização. O levantamento minucioso de como os municípios mantêm seus cidadãos informados sobre os resultados do orçamento participativo resultou no seguinte:

Geralmente, usa-se uma combinação de métodos e modalidades. O método mais comum consiste em reuniões públicas, durante as quais o prefeito (e/ou sua equipe) presta contas e responde a perguntas. Geralmente, são anuais, no início de um novo ciclo do Orçamento Participativo, em cada sub-região, ou em cada distrito, e durante as mesas temáticas (como Porto Alegre). Em algumas cidades, são semestrais ou, até, mais frequentes, como durante o ciclo. A prestação de contas por parte do prefeito – não ao público em geral, mas ao Conselho do Orçamento Participativo ou equivalente – constitui outra modalidade difundida. Por sua vez, os conselheiros informarão aos delegados e cidadãos.

A prestação de contas é geralmente divulgada em periódico local (como um suplemento de revista), prospectos ou informes, nos quais cada uma das obras e dos serviços é detalhada. Os dados são consolidados por regiões e as obras são localizadas. Essas publicações constituem a principal fonte de informação sobre os resultados concretos dos orçamentos participativos.

Outra modalidade amplamente praticada é a colocação das informações financeiras e dos resultados do Orçamento Participativo no *site* do município. É importante ressaltar que 23 das 25 cidades estudadas têm o seu próprio na internet. (CABANNES. *In*: PMPA, p. 55).

Deve ser observado, nesse sentido, se as informações disponibilizadas na internet possuem o seu real significado. Nesse estudo, ao analisar o *site* da prefeitura de Porto Alegre, foi constatado que há vários anos é utilizada a expressão “demandas em andamento” para indicar todas as políticas públicas aprovadas no Orçamento Participativo e não executadas (informação confirmada pelo atual coordenador do Orçamento Participativo).

Mas o que se entende por “demandas em andamento”? Políticas públicas que foram aprovadas e estão em processo de andamento (planejamento, licitação ou execução) ou demandas não executadas (o que realmente as representam no *site* até o momento atual)?

Nesse sentido, o coordenador do Orçamento Participativo em Porto Alegre-RS, Ricardo Erig, representante substituto do Gabinete de Programação Orçamentária, esclarece que o problema já foi detectado e que nesse próximo ano será corrigido.

6.6.1 Orçamento Participativo e o Poder Legislativo

Até que ponto as experiências de Orçamento Participativo retiram ainda mais poder do Parlamento? Ou até que ponto expressam certa falência ou insuficiência destas estruturas é uma questão permanente na análise destas experiências?

Os Paramentos no Brasil têm um papel bastante secundário em relação ao Executivo. Cabe a este a prerrogativa de propor leis orçamentárias, que, depois de aprovadas nos respectivos Legislativos, significam apenas um

limite de gastos, podendo o Executivo administrar a execução orçamentária a seu critério, valendo-se, até, de um caixa único para todas as despesas, ressalvados alguns parâmetros legais (teto para despesas com pessoal, percentuais mínimos de execução em educação e saúde, endividamento e outros). (CABANNES. *In*: PMPA, p. 13)

Luciano Fedozzi (2001, p. 153) afirma:

a introdução do Orçamento Participativo em Porto Alegre, a partir de 1989, ao canalizar a escolha das obras e atividades do governo municipal para esferas de participação direta da população, parece ter trazido importantes alterações no papel e na prática política até então exercidos pela maioria dos vereadores.

Embora se reconheça a importância do Orçamento Participativo no planejamento de políticas públicas, quanto ao seu caráter consultivo, que demonstra ao Executivo onde estão as reais necessidades da população, constata-se também que o Orçamento Participativo cerceia o exercício das funções legislativas, uma vez que, ao revestir a peça orçamentária de caráter participativo e ratificador da vontade comunitária, coloca os vereadores em uma difícil situação para redefinir e questionar metas.

Conforme demonstra TAB. 7 a participação cidadã revela-se em índices de 1,5 a 3% da população, requisitando assim a validação dessa peça orçamentária pelo Legislativo, que sofre pressões na hora de aprová-la por esta pequena parcela de cidadãos, viabilizando a desoneração do Executivo da obrigação de governar, além de servir como instrumento de manipulação por parte do poder administrador. Ou seja, a peça orçamentária, além de envolver as demandas aprovadas em plenárias, dispõe sobre a arrecadação ou renúncia de receitas, autorização de abertura de créditos suplementares ou especiais e outros assuntos que não passam pelo crivo da população, devendo assim ser analisada criteriosamente pelas comissões do Legislativo, que se sentem cerceadas de exercer suas funções devido ao grande

marketing realizado sobre o orçamento, que o torna acima de qualquer análise, pois idealiza-se que foi referendado pelo povo de forma direta.

Se pela discussão o Legislativo fica praticamente à margem do processo decisório sobre a maior parte das realizações, uma parcela de seus membros, ou seja, os que integram a coalizão político-partidária do Executivo, tem a oportunidade de influenciar nas definições das demandas a serem implementadas no próximo exercício, sabedores de que este projeto de lei, ao chegar à Câmara, não poderá sofrer alterações por questões de pressão.

Defende-se que o Orçamento Participativo veio impedir a troca de favores entre o Executivo e o Legislativo, em especial o populismo. Será que ele não se tornou uma peça de centralização de poder aos partidos de governo ao invés de uma descentralização democrática?

Corroborando com o entendimento descrito, o art. 3º do Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre/2005 descreve a composição do Conselho do Orçamento Participativo, que possui, além de representantes da comunidade, os representantes do Executivo, não fazendo qualquer menção ao Legislativo. Este também não faz parte da sociedade?

Nesse mesmo sentido, Sánchez (2002, p. 28), descrevendo os princípios propostos pelo Partido dos Trabalhadores para os Conselhos Populares, afirma que esse deve obedecer ao seguinte: “m – Quando as decisões que estão na esfera de competência dos conselhos dependerem de decisões da Câmara, caberá aos conselhos exercer sua pressão organizada”.

Cabannes (*In*: PMPA, p. 30) afirma o tema:

Os Poderes Legislativo e Executivo estão claramente separados, com a proeminência da figura do prefeito. Tal é o caso das cidades latino-americanas (ou italianas) onde ocorrem orçamentos participativos. Promovidos em todos os casos pelo prefeito, eles questionam claramente o papel tradicional dos vereadores e do Legislativo. Apesar de terem a única palavra na aprovação dos orçamentos, os vereadores perderam o espaço

convencional que lhes era dado por suas constituições. A introdução do Orçamento Participativo torna necessária a reconstrução das relações entre Legislativo e Executivo e, portanto, repensar a democracia representativa.

Outra dificuldade a ser apresentada é no sentido de não permitir que esses representantes da sociedade, aqui em sua maioria líderes de bairro, não se tornem os legisladores sem mandato, o qual é legitimamente dado aos eleitos pela maioria da população efetiva, pelas urnas de quatro em quatro anos.

Nesse sentido, Ivo Lesbaupin (2001, p. 75) opina:

Este problema se apresenta concretamente sob a forma do conflito entre a Câmara de Vereadores e o Orçamento Participativo. A Câmara é quem, em última instância, vota e aprova o orçamento municipal. No momento em que o orçamento é colocado em discussão em várias instâncias de participação popular, cujo poder de decisão deve ser efetivo para que o processo participativo não seja desmoralizado, a Câmara acaba ficando com uma posição decorativa ou repetitiva, pois sua função será meramente aprovar o que já foi decidido anteriormente nas sessões populares. Se a Câmara modificar essencialmente o orçamento decidido no processo participativo, cria-se um impasse. Ora, os vereadores exercem uma função legítima: submeteram-se ao crivo eleitoral, foram eleitos e têm legitimidade para representar os eleitores.

Portanto, deve-se ter cautela para não tornar o Orçamento Participativo uma peça de manipulação do Executivo com o intuito de driblar as funções do Legislativo. Para que isso não ocorra, é necessário um processo de informação/capacitação da sociedade sobre os componentes da peça orçamentária, tal qual é feito para a divulgação das fases do Orçamento Participativo, com cartilhas e mobilização dos poderes municipais e entidades civis.

TABELA 7

Número de participantes no Orçamento Participativo em Porto Alegre-RS

| ANO | TOTAL DE PARTICIPANTES | ORÇAMENTO POPULAÇÃO/PARTICIPANTES |
|------|------------------------|--------------------------------------|
| 1989 | 1.510 | 0,11% |
| 1990 | 976 | 0,07% |
| 1991 | 3.694 | 0,27% |
| 1992 | 7.610 | 0,55% |
| 1993 | 10.735 | 0,78% |
| 1994 | 11.247 | 0,82% |
| 1995 | 14.267 | 1,04% |
| 1996 | 11.941 | 0,87% |
| 1997 | 16.061 | 1,18% |
| 1998 | 16.456 | 1,21% |
| 1999 | 20.724 | 1,52% |
| 2000 | 19.025 | 1,39% |
| 2001 | 21.805 | 1,60% |
| 2002 | 33.625 | 2,47% |
| 2003 | 27.707 | 2,03% |

Fonte: PMPA, 2005.

6.6.2 Gestão da escassez ou controle pleno dos recursos públicos?

Quando se fala em Orçamento Participativo, idealiza-se a elaboração do orçamento público de determinado ente da Federação com a participação da comunidade. Ao se pensar na peça orçamentária, vislumbram-se receitas e despesas.

Nesse raciocínio, insta esclarecer que a população delibera, em quase todas as experiências, apenas parte das despesas de capital, apresentando o Executivo em algumas dotações orçamentárias dessa categoria o caráter intocável, como salários e vinculações constitucionais.

Há uma diferença abismal entre as experiências que debatem menos de 1% do seu orçamento e a experiência idealizada que deliberaria sobre 100%

(referente tanto a investimentos como a gastos com o pessoal, gastos com manutenção e serviço da dívida) (CABANNES. *In*: PMPA, p.12).

Longe estão os municípios que adotam o Orçamento Participativo de disponibilizar o montante real da peça orçamentária para a população deliberar.

Em Porto Alegre, os investimentos aprovados pela população perfazem em total de 8,22% (ano de 1999), 7,10% (2000), 6,27% (2001), 3,88% (2002), 2,43% (2003) e 2,47% (2004) do orçamento aprovado para respectivos exercícios como demonstram a TAB. 8 e os GRAF. 1 e 2 a seguir.

TABELA 8

Relação entre investimento aprovado e orçamento executado em Porto Alegre-RS de 1999 a 2004 (%)

(Continua)

| | EXERCÍCIOS | | | | | | | | |
|---------------------------------------|----------------|--|----------------------------|----------------|--|----------------------------|------------------|--|----------------------------|
| | 1999 | | | 2000 | | | 2001 | | |
| | Valores em R\$ | % Sobre total do Orçamento Participativo | % Sobre despesa de capital | Valores em R\$ | % Sobre total do Orçamento Participativo | % Sobre despesa de capital | Valores em R\$ | % Sobre total do Orçamento Participativo | % Sobre despesa de capital |
| Investimentos aprovado pela população | 73.319.663,00 | 8,22% | 59,94% | 64.381.911,00 | 7,10% | 64,86% | 68.978.499,00 | 6,27% | 51,80% |
| Investimento realizado | 71.688.003,00 | 8,04% | 58,60% | 59.559.591,00 | 6,57% | 60,01% | 62.080.287,00 | 5,64% | 46,62% |
| Despesa de capital prevista | 122.331.156,40 | 13,72% | | 99.256.305,00 | 10,95% | | 133.158.244,00 | 12,10% | |
| Total do op | 891.633.800,00 | | | 906.760.000,00 | | | 1.100.844.404,00 | | |

(Conclusão)

| | EXERCÍCIOS | | | | | | | | |
|---------------------------------------|------------------|--|----------------------------|------------------|--|----------------------------|------------------|--|----------------------------|
| | 2002 | | | 2003 | | | 2004 | | |
| | Valores em R\$ | % Sobre total do Orçamento Participativo | % Sobre despesa de capital | Valores em R\$ | % Sobre total do Orçamento Participativo | % Sobre despesa de capital | Valores em R\$ | % Sobre total do Orçamento Participativo | % Sobre despesa de capital |
| Investimentos aprovado pela população | 48.808.286,68 | 3,9% | 49,0% | 38.630.409,04 | 2,4% | 34,5% | 52.405.825,54 | 2,5% | 18,0% |
| Investimento realizado | 39.868.369,68 | 3,2% | 40,0% | 23.716.891,04 | 1,5% | 21,2% | 45.693.940,54 | 2,2% | 15,7% |
| Despesa de capital prevista | 99.681.076,35 | 7,9% | | 112.117.499,38 | 7,1% | | 291.740.046,95 | 13,8% | |
| Total do op | 1.257.666.918,17 | | | 1.586.529.529,65 | | | 2.118.411.137,86 | | |

Fonte: LOAS E PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PMPA

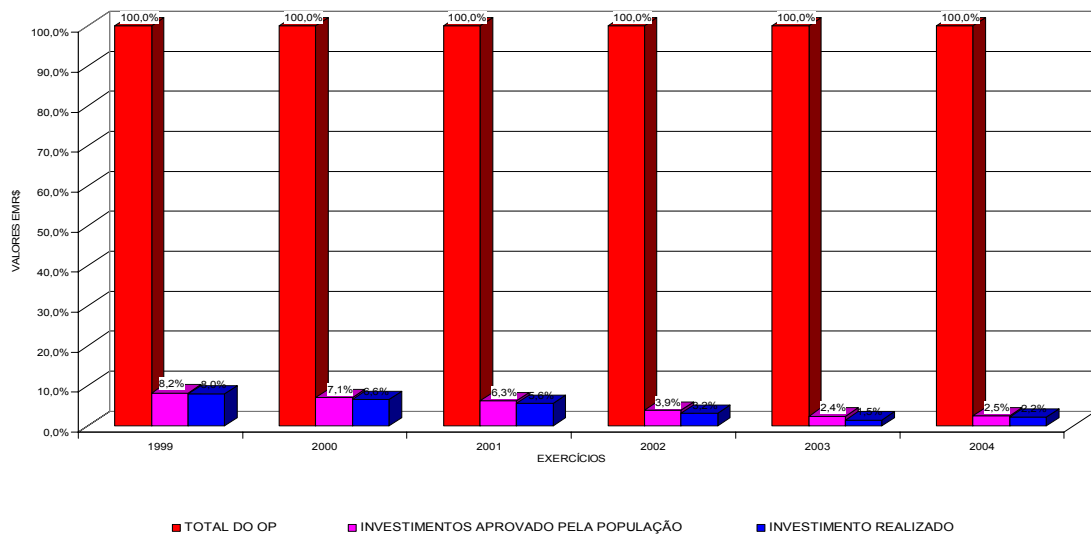


GRÁFICO 1 – Percentuais de investimentos aprovados pela população em relação a Orçamento Participativo
 Fonte: LOAS, balancetes e prestação de contas de PMPA.

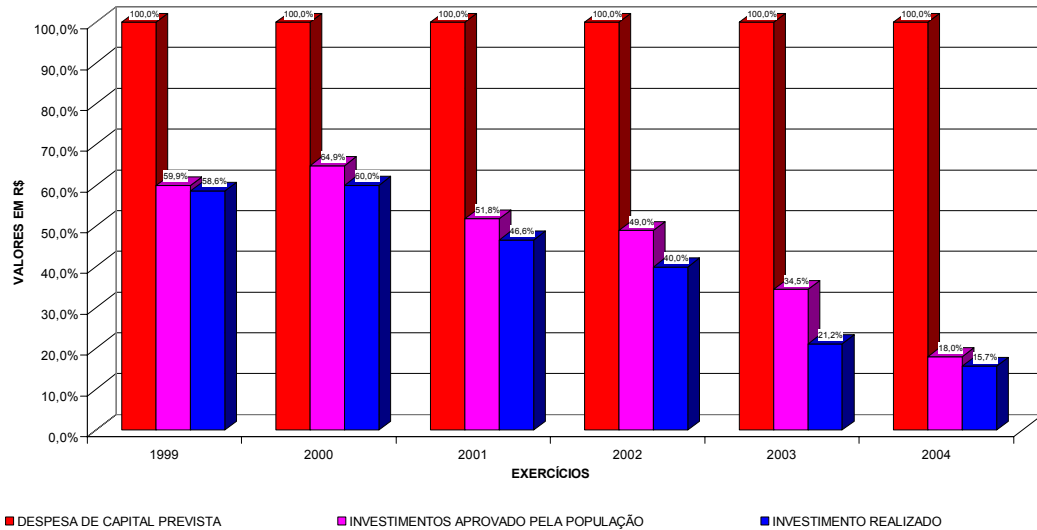


GRÁFICO 2 – Percentuais de investimentos aprovados pela população em relação a despesa de capital
 Fonte: LOAs, balancetes e prestação de contas de PMPA.

Neste momento, vale relembrar o conceito de despesa de capital que corresponde às dotações destinadas às obras públicas, aquisição de equipamentos e materiais permanentes, aquisição de imóveis, participação em constituição ou aumento de capital de empresas, entidades industriais e agrícolas, bem como de empresas ou entidades comerciais ou financeiras, aquisição de títulos representativos de capital de empresa em funcionamento, constituição de fundos rotativos, concessão de empréstimos, autorização da dívida pública, auxílio para obras públicas e outras contribuições.

Para a centralização de grande parte dos recursos nas mãos do governo, justifica-se que o grosso do orçamento esteja comprometido com os encargos fixos – pessoal, despesas de manutenção, serviços da dívida, etc. –, sobre os quais poucos questionamentos são levantados e poucas avaliações são procedidas.

Há uma polêmica quanto à orientação de a população deliberar sobre as despesas de custeios, principalmente a despesa de pessoal. Sabendo que o ente da Federação é criado para propiciar melhor desempenho dos serviços públicos e sendo a comunidade a receptora desses serviços, nada mais certo do que ela julgar essa “prestação de serviços” e reivindicar aumento ou redução de pessoal. Entretanto, quando caminha a discussão do Orçamento Participativo para essa direção, a Administração Pública retrai. Assim, pode-se realmente afirmar que o Orçamento Participativo representa a “Gestão Cidadã”?

Nesses quinze anos de Orçamento Participativo de Porto Alegre, o povo reconhece o que é Administração Pública e quem tem indicado a alocação de seus recursos? Caso essa gestão tenha dado certo, por que a evolução da participação popular estagnou desde 1996, passando do percentual de 0,87% (1996) para 1,5% (1999), atingido seu ápice em 2002 com 2,47% e voltando a retroagir em 2003 com 2,03%? (Cf. TAB. 7)

Além disso, o percentual de recursos deliberados no Orçamento Participativo também retraiu. Esperava-se o contrário, pois o Orçamento Participativo ganhou repercussão internacional e reconhecimento da gestão cidadã. Assim, esse processo deveria a cada ano, ser aperfeiçoado, abrindo cada vez mais espaço à população, como concebem Hannah Arendt e Jurgen Habermas e as inúmeras obras sobre esse assunto.

Analisando os dados, vê-se que o Orçamento Participativo encontra-se tão fragilizado quanto as instituições políticas, demonstrando ser aquele ainda uma peça de manipulação da Administração Pública para entreter a sociedade, e não um retorno à democracia pura, como o idealizado.

Nesse sentido, Denise Vitale (2000, p. 684) posiciona-se afirmando que na pesquisa *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*, realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular, verificou-se que, dos 103 municípios questionados, 34 discutiram até 10% do orçamento municipal. Considerando que 38 municípios não

responderam a esta questão, trata-se da situação mais comum. Em relação à deliberação sobre a parcela de investimentos, apenas 21 municípios afirmaram abrir a deliberação popular sobre toda parcela de investimentos.

Assim, na maioria dos municípios que responderam a essa questão, o Orçamento Participativo delibera sobre menos da metade da parcela de investimentos, enquanto somente a minoria dos municípios abre a discussão para mais da metade das verbas disponíveis para investimentos. Neste último caso encontra-se Porto Alegre, que apesar de abrir à população a discussão sobre o total de investimentos, o faz de maneira direcionada por meio dos critérios já estabelecidos em seu Regimento Interno criado pelo Executivo. Ademais, mesmo a população deliberando sobre o total de investimentos do Orçamento Participativo (o que não representa a verdade) o Executivo o modifica por meio dos créditos suplementares o que se evidencia ao analisar as TAB. 8 e 9.

É certo que a natureza das discussões sobre investimentos difere da natureza das discussões sobre receita ou pessoal. Definir, na dinâmica do Orçamento Participativo, quais investimentos serão priorizados e em que locais da cidade serão realizados é, de certo modo, mais simples do que redefinir a política de arrecadação do município ou o ingresso e manutenção de pessoal. Além de a definição de investimentos ser um tema mais próximo da realidade de cada morador, que conhece as carências de sua rua ou de seu bairro, trata-se de um debate que pode ser feito sem a inclusão de outros atores.

O mesmo não ocorre com os outros dois temas – receita e pessoal – que, além de mais distantes e abstratos, requerem um debate mais amplo. A redefinição da política de arrecadação exigiria, para a grande maioria dos municípios, não somente mudanças na tributação, mas também alterações na transferência de receitas federais e estaduais. Isso envolve negociações com os Estados e a União, o que coloca a decisão para além da vontade

política dos prefeitos. Por sua vez, deliberações em torno do funcionalismo requerem o diálogo com sindicatos e associações representativas.

Apesar de mais complexas, definições sobre receitas, arrecadação e custeio estão intimamente relacionadas com o debate sobre investimentos, seja no que se refere à capacidade de investir que cada município apresenta, seja porque o aumento dos investimentos implica o aumento do custeio. Ainda que os processos de Orçamento Participativo tratem exclusivamente do debate sobre investimentos, o processo deliberativo tangencia outros itens do orçamento público.

Nesse sentido, Cabannes (*in*: PMPA, p. 41) relata duas experiências:

Apesar de isso ser extremamente difícil e arriscado em algumas situações específicas, há exemplos de cidades que conseguiram inovar nesse campo e demonstram que 'é possível'. Montevideu, por não receber recursos de transferências do governo central, teve para sobreviver de inventar impostos e taxas que não afetassem prioritariamente os mais pobres. Dessa forma, foram criados impostos sobre automóveis, os quais realmente 'consomem' mais espaço urbano do que os pedestres. Belém, no Brasil, conseguiu elevar significativamente o número de pessoas isentas do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) sem reduzir o nível de arrecadação fiscal.

É por isso mesmo que é necessário valorizar os esforços de Mundo Novo, no Brasil, para pôr os gastos com pessoal e funcionamento em discussão através do Orçamento Participativo. Essas rubricas são geralmente menos transparentes na contabilidade municipal. Os níveis de salários, os níveis de gastos com serviços e às vezes com toda a razão e outras vezes sem razão, pensa que os funcionários públicos são privilegiados que aproveitam os recursos públicos dos 'seus' impostos. Por conhecerem os níveis salariais reais (geralmente baixos) dos funcionários municipais, as autoridades municipais devem ter um enorme interesse em tornar transparente essa parcela importante do orçamento. A confiança entre o governo local e a sociedade civil tem esse preço. O processo do Orçamento Participativo, se trabalhar também nessa perspectiva, pode fazer uma contribuição essencial para criar canais mais abertos entre o poder público e os cidadãos. A base de cálculo do IPTU foi reavaliada a partir de um interessante trabalho cadastral, integrando as valorizações urbanas que realmente justificam um IPTU mais elevado.

Ao idealizar uma gestão democrática, busca-se a participação de toda a sociedade, tanto dos mais carentes, que reivindicarão suas necessidades básicas, quanto dos demais

setores (industriais, empresários, comerciantes, profissionais liberais e informais) que, além de apontar as políticas públicas para seus setores, deverão ainda em conjunto com o governo viabilizar meios que propiciem o aumento da receita e o enxugamento da máquina administrativa, sem permitir com isso a diminuição na qualidade dos serviços públicos prestados.

6.6.3 Os créditos adicionais e o Orçamento Participativo

Os créditos adicionais correspondem às autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento, ocorrendo na forma suplementar, quando estes são destinados ao reforço de dotações orçamentárias; já na forma especial, quando destinados a despesas não previstas no Orçamento; e, por último na forma extraordinária quando destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Entende-se, então, que os créditos adicionais serão realizados esporadicamente, sejam para recompor variações de preços de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos, sejam para adequar o Orçamento a fatos imprevistos pela Administração Pública e que independem da vontade do gestor, sejam para acertar as incorreções no planejamento, programação ou orçamentação (elaboração de LOAs sub ou superestimadas, que não corresponde à realidade).

Antes da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101/2000), a repetição do último fator era constante nas peças orçamentárias, sem contar com o endividamento. Com as novas regras e as penalidades impostas quanto ao desrespeito ao

prescrito naquela, a Administração Pública, atualmente, preocupa-se em elaborar uma peça mais enxuta e mais próxima da realidade.

Embora os créditos adicionais sejam um mecanismo retificador, destinado a atender a situações imprevistas, a porcentagem pré-autorizada pelo Legislativo, nas LOAs quando acima de 5%, permite ao Executivo alterar substancialmente o aprovado.

Há uma grande dificuldade por parte do Legislativo em deliberar sobre a prévia autorização do limite de suplementação, uma vez que a sociedade, por não conhecer a importância e a dimensão desse instituto, pressiona a Câmara de Vereadores para não realizar emendas, e assim aprovar a LOA em sua totalidade (nos moldes enviados pelo Executivo).

Outro problema a ressaltar refere-se à falta de mecanismos que façam o Executivo cumprir o decidido, ficando esse resguardado pelo art. 167, IV, da Constituição Federal, que proíbe a vinculação de receitas a órgãos, fundos ou despesas que não estejam já ressalvadas por esta. O GRAF. 3 a TAB. 9 demonstram que o governo sempre utiliza esse artifício, que perfaz um total superior (média de 17,18%) ao total disponibilizado para deliberação popular (média de 9%).

A comunidade poderia exigir o cumprimento do deliberado no Orçamento Participativo mediante parceria com o Legislativo, para que ambos fiscalizassem a execução do Orçamento e aquela fizesse valer sua vontade, acompanhando de perto as autorizações concedidas pelo Legislativo ao Executivo quanto da abertura de créditos adicionais.

Entretanto, esses conceitos não são divulgados e nem explicados nas plenárias ou nos órgãos de comunicação ou no *site* do município para que os cidadãos entendam a sua importância.

Sobre o tema, Kiyoshi Harada (1996) relata:

A manipulação de verbas, na fase de elaboração orçamentária, ao sabor dos interesses políticos do momento, distanciando-se do prometido plano de ação governamental, espelhado em campanhas políticas, tem levado as comunidades mais conscientizadas à idéia de um ‘orçamento participativo’ em que o povo atuaria diretamente junto ao Legislativo. Nada há na Constituição que impeça o Legislativo de contar com a participação do povo, desde que respeitada a iniciativa de lei pelo Executivo (art.165, III, da CF) e as emendas modificativas sejam feitas nos limites das prerrogativas parlamentares (§ 3º do art. 166 da CF). Nada impede, também, de o Parlamento realizar sessões de audiência pública com o fito de colher os subsídios necessários ao legítimo exercício de pressões políticas, direcionando os recursos na fase de elaboração do projeto de lei orçamentária. O nosso orçamento está longe de corresponder às reais necessidades da sociedade. Mais se assemelha a uma peça que ornamenta as bibliotecas. O governo prega uma coisa e o exame do orçamento revela outra coisa. Mas o pior é que o orçamento, que já não é tão representativo como deveria ser, acaba por sofrer desvios ao longo de sua execução, por ineficiência dos mecanismos de controle e fiscalização previstos na Constituição. [...] Concluindo, os frágeis mecanismos de controle da execução orçamentária, previstos na Constituição, ao invés de serem fortalecidos, vêm sendo sistematicamente enfraquecidos ou inviabilizados, quer *através da tradicional delegação de poderes para o Executivo proceder transposições e transferências de verbas orçamentárias*, quer através da instituição de fundos sob os mais diversos argumentos, todos eles inconvincentes, para dizer o menos. (Grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, José de Ribamar Caldas Furtado (2005) preleciona:

Entretanto, as gestões orçamentárias brasileiras ainda não perceberam a vontade da Carta de 1988 nesse aspecto, fato que faz com que a prática da abertura de créditos adicionais suplementares, com base na autorização dada na LOA, seja utilizada como panacéia, à revelia do art. 167, III, da Constituição Federal. Essa prática destrói a rigidez do orçamento público pretendida pelo ordenamento jurídico pátrio, com prejuízos para todo o sistema constitucional orçamentário, que, enfraquecido, deixa de ser veículo necessário de planejamento das ações da Administração Pública, em desfavor do *regime de gestão fiscal responsável* preconizado pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Grifos do autor)

TABELA 9

Relação entre orçamento aprovado e créditos suplementares realizados nos exercícios de 1999 a 2004 na cidade de Porto Alegre-RS

| | EXERCÍCIOS | | | | | |
|---------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Receita prevista | 891.633.800,00 | 906.760.000,00 | 1.100.844.404,00 | 1.257.666.918,17 | 1.586.529.529,65 | 2.118.411.137,86 |
| Receita realizada | 943.661.006,17 | 1.052.241.697,57 | 1.223.278.425,66 | 1.284.490.904,06 | 1.799.323.132,96 | 1.912.710.778,53 |
| Crédito suplementar | 129.218.248,44 | 169.867.711,00 | 240.485.998,49 | 245.852.437,00 | 369.570.640,38 | 266.626.070,15 |
| | 13,69% | 16,14% | 19,66% | 19,14% | 20,54% | 13,94% |

Fonte: PMPA. Prestação de contas, balancetes e LOAs.

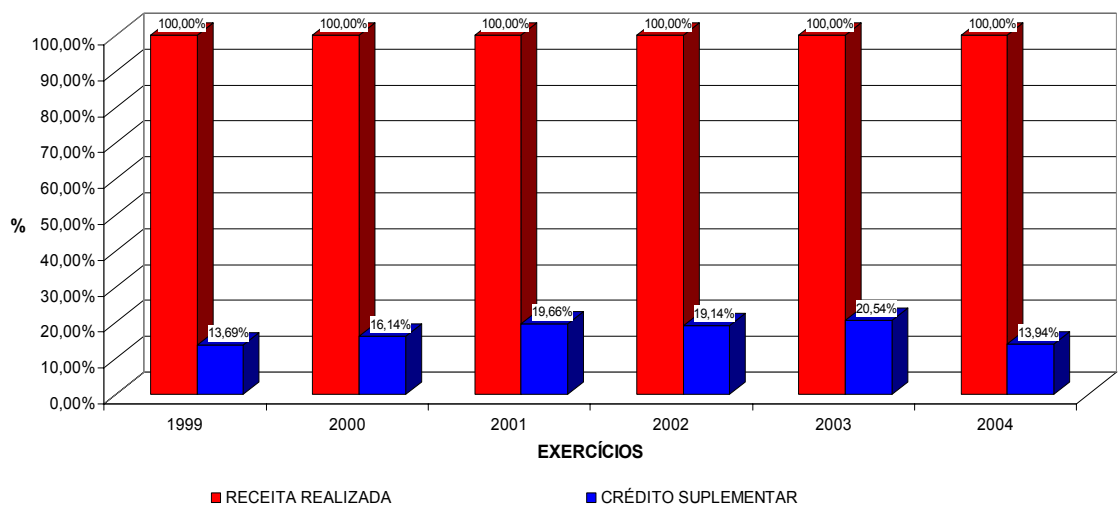


GRÁFICO 3 – Percentuais relativos à abertura de créditos suplementares e à receita realizada
Fonte: Prestação de contas, balancetes e LOAs de PMPA.

É absurdo comparar os valores (em %) destinados à aprovação pela população nos Orçamentos dos exercícios de 1999 a 2004 (ver TAB. 08) e os valores (em %) realizados para a abertura de créditos suplementares nesses mesmos períodos, o que nos faz questionar: Onde estão os delegados e conselheiros para questionar tais discrepâncias?

6.6.4 O que se delibera é executado no Orçamento Participativo?

A diferença entre orçamento planejado e orçamento alcançado pode afetar diretamente os níveis reais de investimento do município. Portanto, ela incide diretamente sobre o 'orçamento participativo', visto que, geralmente, este instrumento é uma parte ou a totalidade do orçamento para investimentos. A dificuldade para o município será poder assegurar-se de que a parte 'participativa' do orçamento seja preservada, mesmo que as receitas reais tenham sido inferiores ao previsto. Essa dificuldade aumenta quando 100% do orçamento para investimento são postos em discussão. Isso pode afetar negativamente a confiança dos cidadãos caso os recursos 'comprometidos' por um município não tenham sua aplicação respeitada (CABANNES. *In*: PMPA, p. 33)

Uma análise detalhada de 19 orçamentos municipais referentes a 2002 indicou que, embora 5 tenham alcançado o que foi planejado – ou até o tenham superado –, nenhum dos demais o conseguiu; 3 não chegaram a 50%; 4 ficaram entre 50% e 79% (Porto Alegre); e 7 deles, entre 80% e 99%. Não se permite conhecer o porquê das fortes discrepâncias entre o que foi planejado e o que foi alcançado. [...] É necessário ressaltar que pouquíssimas cidades foram capazes de planejar seus gastos com investimentos com uma precisão aceitável. Tal dificuldade no planejamento põe em risco o exercício do orçamento participativo e sua legitimidade. Isso traz à tona a questão de como reduzir seu caráter aleatório para que políticos eleitos, funcionários municipais e cidadãos possam trabalhar sobre os mesmos números (CABANNES. *In*: PMPA, p. 33).

TABELA 10

Percentual planejado e percentual realizado de investimento em 19 cidades com orçamento participativo (ano 2002, em % e em milhões de dólares)

| Nº | MUNICÍPIO | % INVESTIMENTO | | |
|----|------------------------------|----------------|-----------|-----|
| | | Planejado | Alcançado | % |
| 1 | Recife | 15,87 | 13,37 | 84 |
| 2 | Porto Alegre | 10,68 | 7,7 | 72 |
| 3 | Belém | N/D | N/D | N/D |
| 4 | Belo Horizonte | 18,9 | 9,03 | 48 |
| 5 | Santo André | 14,78 | 8,46 | 57 |
| 6 | Campinas | 5,98 | 2,52 | 42 |
| 7 | Alvorada | 8,5 | 7,33 | 86 |
| 8 | Juiz de Fora | 32,59 | 7,69 | 24 |
| 9 | Caxias do Sul | 8,36 | 5,79 | 69 |
| 10 | Icapuí | 0,02 | 0,1 | 500 |
| 11 | Mundo Novo | 15,79 | 13,06 | 83 |
| 12 | Cidade do México | N/D | N/D | N/D |
| 13 | Buenos Aires Capital Federal | N/D | N/D | N/D |
| 14 | Montevideú | 17 | 16 | 94 |
| 15 | Rosário | 2,27 | 2,49 | 110 |
| 16 | Villa El Salvador | N/D | 22 | N/D |
| 17 | Ilo | 23,1 | 33,01 | 143 |
| 18 | Cuenca | 77,38 | 60,43 | 78 |
| 19 | Puerto Asís (1) | 93,51 | 62,85 | N/D |
| 20 | Cotacachi | 69 | 63,77 | 92 |
| 21 | Córdoba | 7,99 | 16,66 | 209 |
| 22 | Saint-Denis | 25,01 | 25,01 | 100 |
| 23 | Bobigny | 24,54 | 20,66 | 84 |
| 24 | Pieve Emanuele | N/D | 30,47 | N/D |
| 25 | Rheinstetten | 11,6 | 10 | 86 |

Fonte: CABANNES. *In*: PMPA, p. 34.

O controle por meio das Comissões de Obra ou da comunidade a partir das informações disponibilizadas no *site* é incompreendido, seja pela sua tecnicidade (incompreensão dos termos técnicos) ou pela manipulação de dados.

Ao analisar a execução das demandas aprovadas pela comunidade no Orçamento Participativo, vê-se que a Administração não as executa em sua totalidade, mesmo sendo essas um valor ínfimo do Orçamento Geral, como já foi discutido, representando apenas uma parte das despesas de capital.

Neste momento, é necessário repensar o controle da comunidade. Caso exista, por que não funciona? A população entende a prestação de contas? Vale salientar que a expressão

demandas em andamento, disponibilizada no site da Prefeitura de Porto Alegre, no Diretório Prestação de Contas, em um primeiro momento, acredita-se que essas estariam em fase de execução. No entanto, ao comparar os números dessas dotações com as leis orçamentárias posteriores (verificando suas repetições), conclui-se que elas sequer saíram do papel, fato também comprovado pelo atual coordenador do Orçamento Participativo de Porto Alegre-RS no governo, que, em entrevista, afirmou estar modificando este item, dada sua incoerência.

Campos (1966, p. 42-43) chama a atenção para a ação das oligarquias que, utilizando os meios de comunicação, manipulam a vontade do povo, mantendo-o na ignorância e no erro, uma prática hodierna. Diz o referido autor:

Para assegurar o conformismo do povo e mantê-lo submisso, a oligarquia utiliza-se de instrumentos de divulgação. É um processo que se desenvolve a todo instante, sem qualquer interrupção. Jornais, rádios, televisões, cinemas, agências telegráficas internacionais – tudo está articulado em função de um plano determinado, que tem por objetivo manter o povo em permanente estado de engano.

TABELA 11

Prestação de contas disponibilizadas no site da PMPA

| | EXERCÍCIOS | | | | | |
|--|------------|------|------|------|------|------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Demandas em andamento | 11 | 24 | 54 | 82 | 116 | 78 |
| Demandas concluídas | 231 | 243 | 174 | 100 | 98 | 45 |
| Demandas em obras ou execução | 2 | 9 | 15 | 15 | 9 | 22 |
| Total de demandas deliberadas no Orçamento Participativo | 244 | 276 | 243 | 197 | 223 | 145 |

Fonte: PMPA – Prestação de contas.

Sílvio Caccia Bava (2004) diz que são notórias as dificuldades que o cidadão comum tem para acessar informações sobre a gestão pública. Sem essas informações não há como discutir prioridades, não há como discutir a destinação das verbas públicas.

É comum que, depois de um enorme esforço de organização coletiva, as reivindicações populares por mais escolas, postos de saúde, asfaltamento da rua e mais segurança, muitas vezes, fiquem no ar pela falta dessas informações ou dependam dos votos que a região possa oferecer ao político que decide sobre a destinação das verbas públicas. Essa manipulação da pobreza, das necessidades dos serviços públicos, só é possível porque a maioria dos governos, tradicionalmente, oculta os processos de decisão e a destinação dos recursos públicos. Assim, garantem, em primeiro lugar, os privilégios para os grupos que representam; em segundo lugar, os votos para a continuidade deste ciclo perverso de dependência política.

Nos últimos vinte anos, essa forma de governar tem sido desafiada por muitas lutas sociais, que passaram a exigir a prestação de contas e a participação popular nas decisões sobre as políticas públicas. O Movimento de Saúde talvez seja o que mais conquistas obteve. De suas lutas surgiram os conselhos de gestão e as conferências de saúde municipais, estaduais, e nacional. As resistências a essa transparência na gestão pública, entretanto, são grandes. Elas se expressam pelo uso de uma linguagem cifrada, discurso técnico e apresentação de dados agregados, que impedem a identificação da destinação efetiva dos gastos anunciados. Mesmo em cidades como São Paulo, onde existe, via internet, um sistema informatizado de acompanhamento do gasto público – o que é um avanço em relação às demais cidades –, a utilização destas informações pelo cidadão comum é impossível. Mesmo economistas e administradores públicos têm de se capacitar para acessá-lo. Mesmo com todos esses avanços, o que se observa é que a participação popular nos Conselhos de Gestão não tem sido capaz de exercer o controle social sobre as políticas públicas. Embora esses

conselhos sejam paritários, isto é, têm a participação de lideranças populares eleitas pelos moradores do bairro ou da região em igual número que os técnicos do governo, suas lideranças não estão preparadas para questionar decisões ou disputar alternativas de políticas públicas com os representantes do governo.

As experiências de sucesso da participação popular no controle social das políticas públicas indicam que para tornar efetiva esta participação das lideranças populares nos Conselhos de Gestão é preciso fortalecer sua relação, seus vínculos com suas entidades, com seus movimentos, torná-los efetivamente representantes de posições elaboradas coletivamente.

Os gráficos a seguir servem para visualizar um fato que merece ser destacado: a falta de aperfeiçoamento ou de interesse político quanto às demandas aprovadas pela população que, no decorrer desses últimos anos. Ao invés de aumentarem, as projeções das demandas concluídas ou em execução, tiveram uma significativa redução. Como explicá-la, será que a comunidade desacreditou do Orçamento Participativo ou não percebeu essas discrepâncias? Onde estão as cobranças dos conselheiros no momento de prestação de contas e a sua função de rejeitá-las quando não condisserem com a vontade da sociedade?

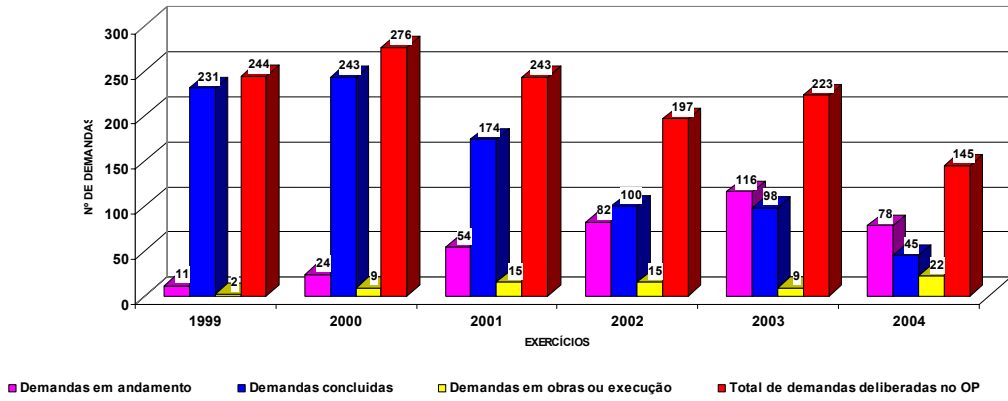


GRÁFICO 4 – Execução do Orçamento Participativo nos últimos cinco anos
 Fonte: Site da PMPA, 2005.

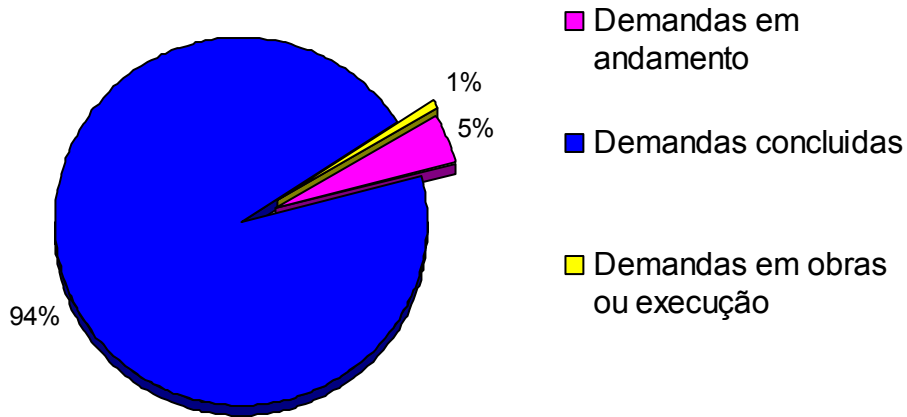


GRÁFICO 5 – Execução do Orçamento Participativo referente a 1999.
 Fonte: Prestação de contas no site da PMPA, 2005.

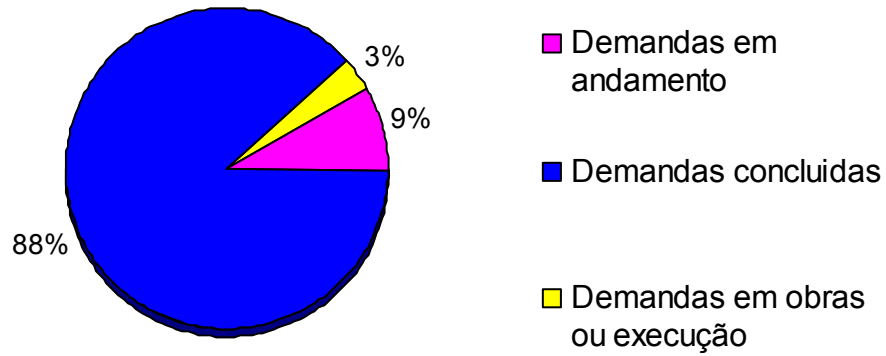


GRÁFICO 6 – Execução do Orçamento Participativo referente a 2000.
Fonte: Prestação de contas no site da PMPA, 2005.

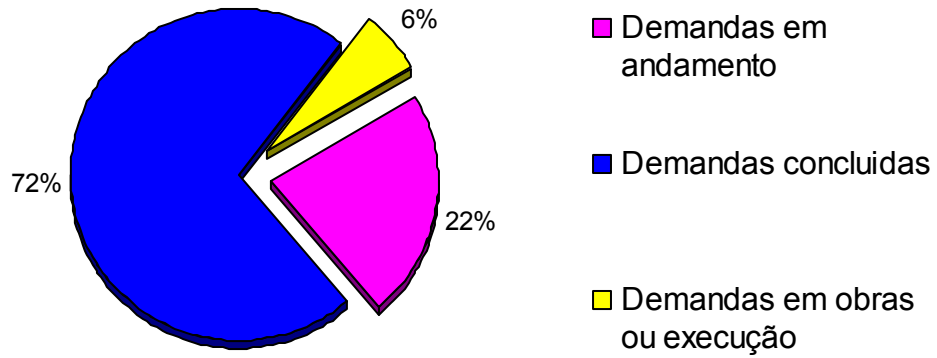


GRÁFICO 7 – Execução do Orçamento Participativo referente a 2001.
Fonte: Prestação de contas no site da PMPA, 2005.

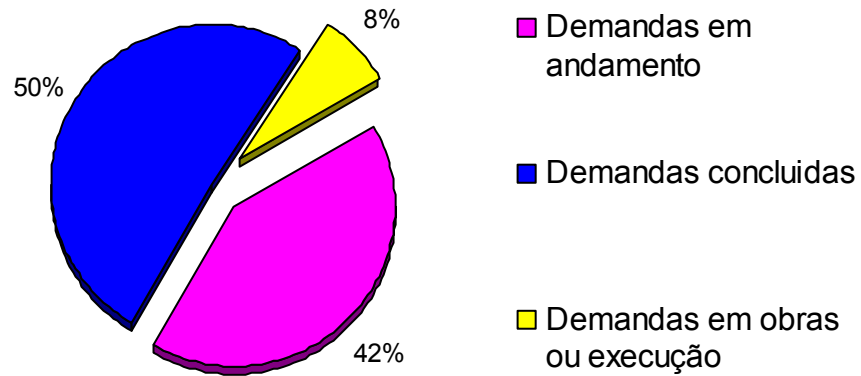


GRÁFICO 8 – Execução do Orçamento Participativo referente a 2002.
Fonte: Prestação de contas no site da PMPA, 2005.

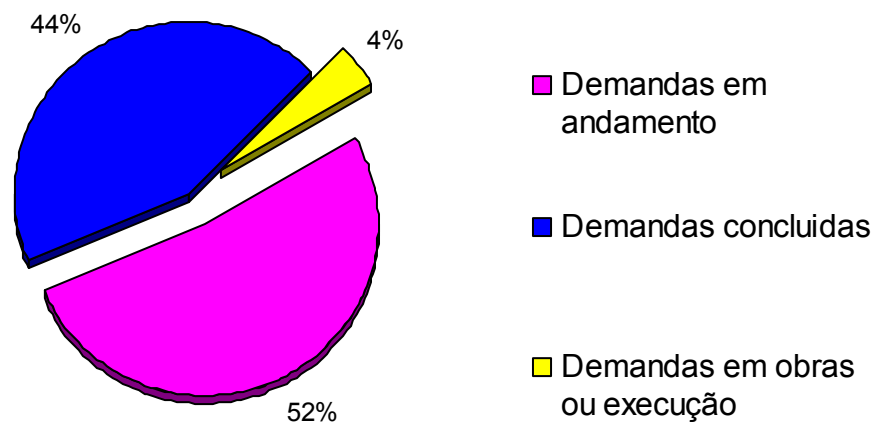


GRÁFICO 9 – Execução do Orçamento Participativo referente a 2003
Fonte: Prestação de contas no site da PMPA, 2005.

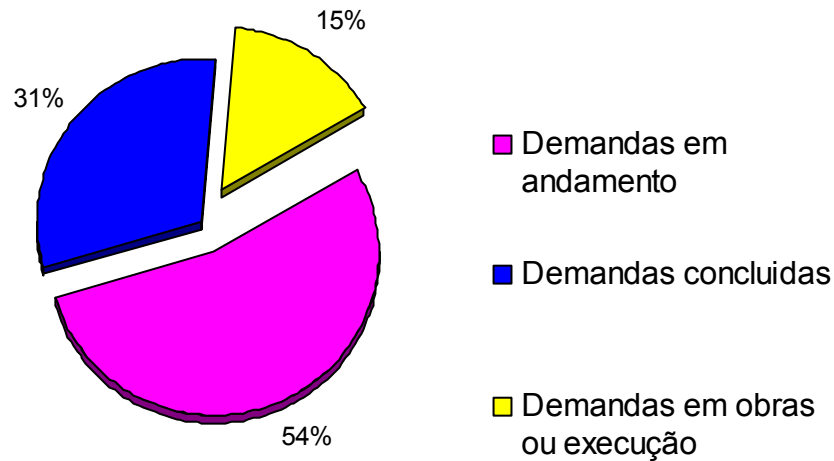


GRÁFICO 10 – Execução do Orçamento Participativo referente a 2004.
 Fonte: Prestação de contas no site da PMPA, 2005.

Diante do analisado, não se detecta o controle social por parte do cidadão. Uma vez aprovado o Orçamento, ele deverá aparecer como um elemento central para a conservação da qualidade do processo e a garantia de sua transparência até a inauguração das obras ou serviços aprovados. Por meio dele, a população poderá requerer da Administração as razões da não execução do total do planejado.

Para isso, faz-se necessário conhecer os mecanismos que compõem o Orçamento, questão que não tem merecido o devido empenho por parte dos gestores públicos.

Ipatinga-MG, em 2002, recebeu o prêmio do “Programa de Gestão Pública e Cidadania”, da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford, com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por permitir que os cidadãos escolhessem e enviassem suas políticas públicas via Internet e postos informatizados (como caixa eletrônico) espalhados pela cidade. Porto Alegre-RS também possui esta experiência.

Entretanto, cabe indagar: O povo está preparado para operar esses sistemas, conhecendo nós o sistema educacional público do país? Talvez seja esse o motivo de as participações nos Orçamento Participativo alcançarem percentagens ínfimas com relação a toda população.

Nesse momento, há a necessidade de promover um debate profundo sobre a real participação dos cidadãos nesta peça chamada Orçamento Participativo e de propagar outros meios resguardados pela Constituição que permitam a participação efetiva da sociedade.

Nesse sentido, Sílvia Caccia Bava, (2000, p. 4), opina:

Acho também que nós não podemos dissociar a questão da participação cidadã das instituições democráticas que o nosso sistema possui. É tão importante agir no Parlamento, é tão importante lançar mão dos instrumentos jurídicos à nossa disposição, quanto ocupar os espaços dos Conselhos de Gestão. Poucas vezes nós lançamos mão de uma ação civil pública para questionar uma política, uma alocação de recursos. Há instrumentos à nossa disposição que nós não usamos. Se essa omissão expressa o entendimento de que nós recusamos a disputa democrática no plano do judiciário, eu diria que isso é um erro.

6.6.5 Formalizar é a solução?

Uma das questões em debate é saber quando e como formalizar os processos do Orçamento Participativo para garantir seu bom funcionamento. Outra questão: Até onde se deve institucionalizar para que se possa preservar sua dinâmica e evitar a burocratização e/ou cooptação política? No momento em que o processo é institucionalizado, os seus riscos de instrumentalização e os de manipulação dos próprios participantes aumentam consideravelmente. O exame de algumas respostas permite que a prática contribua para um debate central. (CABANNES. *In*: PMPA, p. 59)

Na maioria das experiências, o Regulamento Interno do Orçamento Participativo define as principais regras do jogo: sistema de eleição de delegados, modos de apresentação, critérios para distribuição de recursos, responsabilidades do conselho (quando este existe), número de plenárias, eixos temáticos, etc. Às vezes, como no caso de Porto Alegre, está acompanhado de manuais de diretrizes e critérios gerais ou, como no caso de Belém, de regulamentos especiais. São relativamente raros os casos nos quais o Orçamento Participativo chega a ser parte da lei orgânica do município. Essa inscrição lhe dá, como no caso de Santo André e no de Icapuí, um estatuto formal e normativo mais acabado (CABANNES. *In*: PMPA, p. 59).

A inscrição do Orçamento Participativo no contexto jurídico-legal do município não é limitada às cidades brasileiras. Ela existe também em Córdoba, Pieve Emanuele, Villa El Salvador e Ilo, entre outras cidades. Nesses últimos casos, o regulamento foi aprovado em lei municipal, diferentemente da maioria dos regulamentos brasileiros, que não tem estatuto legal. O elemento original está no fato de as regras do jogo e a metodologia não serem definidas pelo governo local (de cima para baixo), mas pelos próprios participantes. Além disso, e isso também o diferencia de instrumentos que coagulam processos sociais vivos, o Regulamento Interno é evolutivo, e os conselheiros do Orçamento Participativo o ajustam geralmente a cada ano (ou a cada dois anos, como em Caxias do Sul). As discussões em torno do Regulamento Interno e das adaptações periódicas permitem que o processo se regule e conserve sua dinâmica (CABANNES. *In*: PMPA, p. 59).

Realmente, deve-se preocupar para que a institucionalização do Orçamento Participativo, mediante atos normativos, em especial por parte do Executivo, não venha a ser um instrumento de manipulação deste sobre os participantes. Antes de elaborar-se um Regimento Interno, deve-se, primeiramente, possibilitar que os atores/receptores dessas regras entendam o que está sendo estabelecido. Ao analisar essa questão, não se vislumbra essa finalidade.

Habermas, em sua teoria do agir comunicativo/discurso e ao primar pelo espaço público, defende que, para obstacularizar a manipulação/persuasão da sociedade, é necessário que os atores no espaço público entendam o que está sendo discutido ou defendido.

Nesse sentido, os estudos realizados demonstram que a prática é bem diferente da teoria.

Impressiona o fato de os responsáveis pelo “Orçamento Participativo” no município terem, com raras exceções, informações muito limitadas sobre o orçamento municipal. Além disso, eles têm acesso limitado a informações financeiras. Sua dificuldade em obter dados consolidados em seu próprio município para os estudos de casos foi amplamente demonstrada. Além disso, ficou claro que, em vários municípios, as portas entre várias secretarias – particularmente aquela que dá acesso ao cofre municipal – estão mais fechadas do que abertas. Isso requer um esforço particular para que os responsáveis pelo Orçamento Participativo recebam capacitação na área das finanças municipais. Além disso, para que seja estabelecido um canal de comunicação mais aberto entre as secretarias e entre estas e a secretaria encarregada das finanças municipais (CABANNES. *In*: PMPA, p. 39).

Ao analisar os conselhos, vê-se que estes são compostos por pessoas com baixo nível de escolaridade e que no decorrer dos anos nada foi feito para mudar tal quadro. Se o principal objetivo do Orçamento Participativo é coibir a corrupção, a política clientelista e aperfeiçoar a administração da cidade mediante a gestão cidadã, o povo interferindo nas decisões públicas, por que não se criam investimentos no sentido de mobilizar centros de ensino para que participem ativamente do Orçamento Participativo?

Há várias cidades em que o Orçamento Participativo é regulamentado por normas institucionalizadas (resoluções, decretos e leis), como Montevideu, Buenos Aires, Cuenca e outras. Tal iniciativa permite que sua criação possua um apoio efetivo do Legislativo, uma vez que esse participa do processo, o que não é visto na maioria das experiências brasileiras como a de Porto Alegre.

Um Regimento Interno do Orçamento Participativo institucionalizado permitirá que suas regras sejam mais fiéis aos ideais democráticos, pois ele nasce da união e consenso dos atores que movem um Estado Democrático de Direito: a sociedade (representada por conselheiros e delegados), o Executivo e o Legislativo, que até o presente momento, no município de Porto Alegre não opina nessa questão.

7 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS SEGUNDO CABANNES

O Orçamento Participativo tem se difundido em todo o mundo. Nas últimas duas décadas, várias experiências que possuíam as bases propostas pelo Orçamento Participativo tornaram-se vitrines desse modo de governar, entre elas: Bolonha (Itália), Barcelona (Espanha), Yokohama (Japão), Ontário (Canadá), Portland, Auburn e Estado de Minesota (EUA).

Mais recentemente, e de um modo mais diretamente relacionado ao Orçamento Participativo, novas experiências vão aparecendo. No Paraguai, por exemplo, as cidades de Assunción (desde 1995) e Villa Elisa (1997) adotaram a prática de audiências públicas do Orçamento, com apoio e assessoria de organismos norte-americanos, preocupados em combater a corrupção no setor público. No dia 20 de janeiro de 1999, jornalistas franceses estiveram em Porto Alegre para produzir textos e vídeos sobre a experiência daquela capital a serem divulgados na Europa, ampliando a visibilidade internacional de uma prática premiada pela ONU em 1996 (PIRES, 2001, p. 51).

Nesse sentido, Cabannes (*in*: PMPA, p. 29 *et seq.*) informa que o ano 2000 pode ser identificado como de expansão (fora do Brasil) e de diversificação. É nessa fase que numerosas cidades latino-americanas e, mais recentemente, européias vêm adotando os modelos existentes, geralmente, com adaptações. As experiências selecionadas levam essas fases em conta experimental.

Uma breve apresentação das experiências a que fizemos referência e de seus aspectos particulares:

1. Delegação Cuauhtémoc (Cidade do México), com 8.600.000 habitantes, é pioneira no México em termos de Orçamento Participativo e põe em discussão parte dos

recursos transferidos às delegações pelo Distrito Federal. Esse recente processo ainda está em fase experimental.

Da mesma forma que em algum outro processo realizado simultaneamente à gestão local – como processos inéditos no México –, a contribuição substancial da proposta realizada na Delegação Cuauhtémoc foi a articulação e a construção metodológica que permite complementar o processo de Orçamento Participativo com o do planejamento participativo do desenvolvimento local, mediante a geração das agendas cidadãs.

Por sua vez, as diversas comissões de planejamento criadas durante o processo cumprem uma função de controladoria regional, o que significa um grande avanço nos processos de democratização e governança com transparência e honestidade.

2. Buenos Aires (Capital Federal) conta com quase 3 milhões de habitantes. A cidade introduziu o Orçamento Participativo na sua Constituição em 1996. Entretanto, o processo desenvolveu-se somente nos três últimos anos. Ele permite refletir sobre os potenciais e os limites de um processo “decretado” de cima para baixo.

Em primeiro lugar, o fator distintivo do processo de implementação do Orçamento Participativo na cidade de Buenos Aires é o fato de ter sido realizado em meio à mais profunda crise de representatividade e legitimidade.

Em segundo lugar, destaca-se o fato de que não se priorizam nem se pré-atribuem montantes, mas são estabelecidos projetos e ações que se incorporam ao planejamento orçamentário das áreas do governo.

A aprovação e a execução de projetos administrados conjuntamente pelo governo e pela sociedade civil no contexto do Orçamento Participativo constituem a terceira característica distintiva

Em quarto lugar, a composição do Conselho do Orçamento Participativo, que inclui, além dos conselheiros regionais e funcionários públicos municipais, representantes de

organizações sociais que foram protagonistas na luta pela implantação dessa ferramenta na cidade durante os últimos dez anos.

Por último, destaca-se a originalidade da mesma concepção do Ciclo de Assembléias Regionais, em que convivem os debates territorial e temático por parte dos mesmos atores, partindo de um diagnóstico participativo para o qual contribuem, além do governo, entidades locais, ONGs, redes e todas as outras formas de organização com assento no Orçamento Participativo ou que exerçam atividades comprovadas no mesmo.

3. Montevideu (1.382.778 habitantes) é a capital do Uruguai e uma das experiências mais consolidadas fora do Brasil. O processo do Orçamento Participativo é construído entre a Intendência (prefeitura) Municipal e os cidadãos a partir dos conselhos regionais eleitos em cada um dos 18 distritos, fruto de um propósito descentralizador.

Os Compromissos de Gestão (resultantes do Orçamento Participativo) aprovados em cada zona, embora contem com um contexto normativo específico, apóiam-se fortemente em um compromisso ético assumido entre a prefeitura e os conselhos regionais, o que assegura seu cumprimento.

O nível de legitimidade dos conselhos regionais (produto de sua eleição mediante votação pública) promove a construção da cidadania, o empoderamento dos atores da sociedade civil e a construção da cidade (mediante a priorização e execução de obras definidas pelas pessoas).

4. Rosário, capital regional da Argentina (908.399 habitantes), tem uma tradição industrial, em particular na indústria alimentícia. Seu Orçamento Participativo, recentemente criado, está vinculado ao seu qualificado Plano Estratégico e a um processo de descentralização em progresso.

5. Villa el Salvador (350.000 habitantes) é um distrito pobre, com forte tradição participativa e de microempresas, situado na Região Metropolitana de Lima. Sua experiência

pioneira com o Orçamento Participativo no Peru foi concebida como a continuidade do Plano de Desenvolvimento Distrital, aprovado em referendo popular.

O estabelecimento de relações propositivas entre os diversos atores obrigou-os a recriar um discurso para que nele se incluísse um futuro que possa ser alcançado e um caminho para torná-lo realidade. Em termos concretos, isso permitiu uma maior proximidade entre o governo local e os cidadãos, a aplicação de critérios e de regras e a intervenção dos cidadãos nas decisões que os afetam e controlam o governo local. Essa intervenção foi realizada de maneira real e efetiva no momento da priorização do tipo de obras que os territórios consideraram conveniente realizar. Ademais, implicou a geração de mecanismos que permitem aos cidadãos a fiscalização das obras.

Apesar de todos os problemas verificados durante o processo, os níveis de participação da comunidade são relativamente bons. Da população acima de 15 anos de Villa El Salvador 12,5% tiveram alguma participação na priorização das obras em seu território e 6,25% dessa população teve uma intervenção mais dinâmica nos distintos espaços de tomada de decisões.

Muitas pessoas com preocupações imediatistas são atraídas. Ao participarem e terem algum contato com o processo, elas aprendem um pouco mais sobre seu bairro e o funcionamento do governo local. A maioria sai com um conhecimento maior sobre a vida pública do que o que tinham antes de participar. O valor dessas pequenas práticas cidadãs está em sua contribuição à democracia e à governabilidade do país.

6. Ilo é uma cidade portuária e mineira (70% do cobre nacional) localizada no sul do Peru. Possui 63.744 habitantes. Desenvolveu um modelo de Orçamento Participativo de forma relativamente autônoma. Além disso, tem um modelo sofisticado e criterioso de distribuição de recursos por zonas.

A população sabe de quanto é o orçamento e quanto lhe corresponde. A cidade conta com todos os seus planos implementados. A avaliação anual do processo permite corrigir e

melhorar o processo. A população contribui e dá a contrapartida para o desenvolvimento das obras. Conta com estatuto e regulamento.

7. Cuenca, uma pujante cidade equatoriana (417.632 habitantes), introduziu o Orçamento Participativo somente nas 21 paróquias rurais do cantão. Ela busca vincular o Orçamento Participativo ao desenvolvimento econômico local e à economia solidária.

Alguns dos elementos que permitiram à municipalidade de Cuenca tornar o processo de Orçamento Participativo em suas 21 paróquias rurais uma experiência única são os seguintes:

- Apoio da municipalidade à consolidação das Comissões Paroquiais como governos locais de proximidade às necessidades e soluções dos problemas da comunidade rural, o que lhe permitiu afiançar sua posição nas comunidades e estimulá-las a adquirir experiência administrativa na gestão de projetos e no manejo dos recursos públicos.

- O fortalecimento da participação social das comunidades rurais, por meio de assembleias paroquiais, nas quais a comunidade identifica e prioriza os projetos, assim como se compromete a co-financiar a execução deles por meio de mão-de-obra, mutirões, doações de materiais, etc. Por intermédio desse processo, as comunidades apropriam-se dos projetos e comprometem-se com a sua administração e manutenção.

- Algumas comunidades identificaram, durante o processo, a possibilidade de formar empresas comunitárias para uma administração eficiente de serviços, especialmente no fornecimento de água potável e sistema de esgoto. Três projetos desse tipo de empresa se encontram em processo de formação.

Em três anos de Orçamento Participativo, as comunidades rurais deram um salto qualitativo na identificação de prioridades, pois, atualmente, já não estão preocupadas unicamente com os serviços e com o equipamento comunitário. Elas estão identificando a

necessidade de priorizar projetos produtivos para o melhoramento da renda da comunidade e das famílias.

8. Puerto Asís, capital de Putumayo, na Colômbia (66.385 habitantes), situa-se em uma das zonas de conflito armado mais violentas do país. O Orçamento Participativo, promovido principalmente pelo prefeito, aponta positivamente para a construção do diálogo em uma perspectiva de paz.

Sua localização geográfica, a infra-estrutura fluvial, aérea e terrestre, bem como a pouca ou nenhuma presença do Estado foram os principais fatores que permitiram aos grupos armados à margem da lei se fazerem presentes nesse município, que oferecia as condições necessárias para a semeadura e produção de culturas agrícolas ilícitas. Foi assim que a FARC e as autodefesas chegaram à região nos inícios das décadas de 1980 e 1990, respectivamente, aumentando o conflito e o índice de homicídios para 133 por 100 mil habitantes no ano de 2000, o dobro da média nacional, que corresponde a 63 por 100 mil habitantes. É o município do departamento de Putumayo que apresenta a taxa mais alta de mortalidade, com 65,4 mortes por mil habitantes.

Com o exercício do Orçamento Participativo, o governo local incrementou sua governabilidade, uma vez que abriu espaços democráticos em um município com uma delicada situação de ordem pública, pois os grupos armados à margem da lei não permitiram que o prefeito cumprisse o mandato para o qual foi eleito e muito menos adiantasse processos democráticos. Mesmo assim, a comunidade teve a possibilidade de influir na tomada de decisões sobre investimentos locais mediante a priorização de projetos, legitimando não somente o orçamento municipal, mas também o governo.

9. Cotacachi é um município multiétnico de 37.254 habitantes, com base agrícola, artesanal e turística, situado nos Andes equatorianos. O Orçamento Participativo é o resultado

da determinação política do prefeito e de uma resolução da Assembléia Cantonal, que compreende os vários segmentos da população.

O processo de construção do Orçamento Participativo é inovador porque surge da participação dos cidadãos organizados na Assembléia de Unidade Cantonal. A metodologia foi trabalhada conjuntamente com os atores locais das três zonas do cantão.

Essa experiência permitiu que, pela primeira vez na história do cantão e do país, o município investisse no processo de organização e participação dos cidadãos, amparado na Lei de Descentralização e Participação Social.

Na definição de obras e projetos a serem incluídos no Orçamento Participativo municipal, estabelecem-se altos níveis de consenso e concordância.

O acompanhamento do Orçamento Participativo municipal realiza-se com a formação dos Comitês de Acompanhamento, uma proposta que nasce da sociedade civil que participou do processo de Orçamento Participativo.

Conseguiu-se uma distribuição equitativa entre as zonas urbana e rural do cantão de Cotacachi.

10. Em **Córdoba**, na Espanha (317.953 habitantes), depois de uma fase de preparação de dois anos, o Orçamento Participativo está se tornando, em relativamente pouco tempo, uma das referências na Europa. Ele está fortemente vinculado aos movimentos comunitários e às organizações sociais – bastante ativas na cidade. O Orçamento Participativo dedica uma atenção especial à comunicação e às informações.

Em primeiro lugar, trata-se de um processo aberto a contínuas modificações, dado o seu caráter eminentemente público e ligado aos cidadãos, que têm de ajudar a formar o próprio processo.

Trata-se de um processo auto-regulamentado: há a efetiva participação dos cidadãos na elaboração do auto-regulamento, por meio do qual acompanham grande parte do processo metodológico, favorecendo o bom andamento de cada uma das fases.

O trabalho contínuo dos cidadãos, associações e técnicos municipais foi favorecido por uma mesa de trabalho em cada um dos distritos da cidade e de uma mesa de apoio e acompanhamento em nível de cidade.

11. Saint-Denis, município nas redondezas de Paris (86.871 habitantes), possui alta proporção de imigrantes na sua população. Uma das contribuições do Orçamento Participativo é o estabelecimento de um canal de comunicação entre os habitantes e o município, apontando à geração do “lado social” (*lien social*).

Como outras cidades francesas, Saint-Denis desenvolveu, na década de 1990, um processo participativo em seus bairros que, em geral, tem as mesmas características dos processos realizados nas outras 50 cidades francesas mais avançadas nessa direção. Em certa medida, isso permitiu que a democracia participativa (limitada) fosse levada da escala do bairro para a escala da cidade, o que na França é excepcional (somente quatro ou cinco unidades iniciaram processos de Orçamento Participativo, embora outras também pretendam iniciá-lo).

Esse processo está longe de ser finalizado, mas, comparativa e notavelmente além dos limites atuais da experiência, Saint-Denis contribuiu de maneira importante para a divulgação na França da idéia de democracia participativa e, mais especificamente, do Orçamento Participativo.

O aspecto mais inovador de Saint-Denis é, sem dúvida, uma tentativa ainda balbuciante, mas que pode constituir-se no início de um modelo de fazer com que o Orçamento Participativo e a Câmara de Vereadores se encontrem em sessões comuns.

Considerando que o Legislativo foi marginalizado na maior parte das experiências de Orçamento Participativo desenvolvidas internacionalmente, a tentativa de articulá-lo estruturalmente merece ser destacada.

12. Bobigny, outro município na Região Metropolitana de Paris, está experimentando pela primeira vez em 2003 um processo de Orçamento Participativo. Ele é marcado pela clara disposição do município de estabelecer relações fortes com os cidadãos. O Orçamento Participativo é mais uma das ferramentas inovadoras de participação existentes em Bobigny.

13. Pieve Emanuele, pequeno município em rápida expansão (16.409 habitantes), fica nas proximidades de Milão. Sua recente experiência com o Orçamento Participativo, com referência direta a Porto Alegre, está estreitamente vinculada a duas iniciativas participativas: *Assemblee di Quartiere e Tavoli de Progettazione Participata*.

O Orçamento Participativo merece atenção pelos seguintes motivos principais: a) os múltiplos níveis e a coerência com a qual o tema da participação dos cidadãos enfrentou seus diversos planos (por meio do laboratório de planejamento na escola, da Agência 21 local, da criação do Plano Social da zona Free Software Open Source, etc.); e b) a determinação política que o apóia em um momento extremamente difícil para as entidades locais italianas, enfrentando a imposição da lei financeira nacional, que reduziu em muito a margem de manobra das comunas em matéria econômico-financeira.

14. Rheinstetten, município alemão de 20.529 habitantes, fica no estado de Baden Wurttemberg. O Orçamento Participativo tem caráter consultivo, flexível e informal. Ele está vinculado à Secretaria de Finanças do Município.

Rheinstetten é um dos principais exemplos do desenvolvimento do Orçamento Participativo e da democracia participativa na Alemanha. Único nesse país é o fato de o processo ocorrer primeiramente no âmbito de um movimento de modernização da ação pública. Na Europa, assim como na América Latina, o Orçamento Participativo pode ter

diversos (embora não exclusivos) tipos de objetivos. O primeiro é administrativo: o Orçamento Participativo é concebido como uma forma de melhorar a eficiência da administração pública. O segundo é social: supõe-se que o Orçamento Participativo deva ter um resultado social, como apoiar a “inversão de prioridades” (Brasil) ou “gerar laços sociais e paz social (*lien social*)” (França). O terceiro é estritamente político: a idéia de “democratizar a democracia”.

8 CONCLUSÃO

Em meados das décadas de 1970 e 1980, com o desenvolvimento dos movimentos sociais urbanos, passaram a circular freqüentes notícias sobre experiências inovadoras e bem-sucedidas de governos municipais nas decisões e na solução de problemas públicos.

Surgiram, assim, formas de planejamento democrático em nível municipal apoiadas por consulta popular que pressupunha a organização da comunidade e a vontade política de descentralizar o poder de decisão. Para adotá-lo, muitos prefeitos passaram a estimular a criação de associações de bairro e de moradores tanto nas áreas urbanas como rurais (Lages-SC, Vila Velha – ES, Agra dos Reis – RJ, Porto Alegre-RS, além de outros municípios).

Ao longo desses momentos de evolução das formas de democracia local no Brasil, dois elementos, ou atores, adquirem grande relevância no processo de mudança no relacionamento entre o Poder Público e a sociedade: os movimentos sociais urbanos e das associações civis; e o ideário dos partidos políticos – em destaque, o Partido dos Trabalhadores.

Dentre as decisivas inovações que a Constituição Federal de 1988 trouxe à organização política do país, encontra-se a introdução de mecanismo de Democracia Direta, permitindo ao cidadão a efetiva participação no planejamento e no acompanhamento da gestão pública, cabendo destacar os arts. 31, § 3º, e 74, § 2º, da CR/88. Esperava-se melhoria de qualidade de vida, assim como maior bem-estar da comunidade. Mas a simples legalização desses mecanismos de consulta, como a criação de colegiados de planejamento ou de participação popular, não foi suficiente, pois deverá haver vontade política tanto do governo como da sociedade para utilizá-los.

Atualmente, a maioria dos municípios adota o mecanismo do Orçamento Participativo, principalmente os de médio porte, destacando-se, aqui, Porto Alegre, pelo qual a população elege suas obras prioritárias, que devem ser incluídas na proposta orçamentária. Nesse instante, é preciso que a participação popular, da forma como foi instituída como regime democrático e social, faça muito mais do que a simples definição de alguns serviços.

Daí o questionamento da relação da esfera pública com a sociedade.

Em primeiro lugar, é na elaboração do PPA e da LDO que deveria existir a participação popular, pois são documentos básicos que orientam a feitura do orçamento. No entanto, são meros documentos fictícios para dar cumprimento ao prescrito pela Magna Carta.

Analisando o Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre/2004, vê-se que o regulamento para reuniões plenárias é desenvolvido para discutir os investimentos de curto prazo, nessa norma denominada demandas, que são definidas para a Lei Orçamentária Anual somente.

Nesse estudo percebe-se que uma das barreiras ao desenvolvimento da participação popular no Orçamento Participativo está no tecnicismo, regido por um padrão impessoal e hierárquico, baseado na racionalidade dos processos de enfrentamento das complexas questões postas que retira dos indivíduos o controle das questões públicas.

Contrariando essa teoria, a teoria habermasiana e a teoria contemporânea da sociedade civil distinguem o processo de discussão e debate político do processo de complexificação do Estado moderno. A partir dessas perspectivas, o problema da democratização assume uma nova dimensão, ou seja, a capacidade de incorporar a participação popular em um contexto no qual as ações governamentais estão envoltas por grande complexidade técnica e política. Nessas teorias, a relação de complexidade e participação popular encontra uma solução na percepção da complementaridade entre o debate público e a execução de políticas, mediante a publicização da discussão das atividades do Poder Público.

Ao realizar a pesquisa, ficou comprovado que a população que participa dos orçamentos participativos está longe de entender os programas ali discutidos com toda sua simbologia técnica usada pela Administração Pública, que não demonstra interesse em mudar esse prognóstico, pois os encartes, cartilhas e materiais informativos do Orçamento Participativo visam propagar essa nova forma de participação popular, e não em traduzir o jargão técnico inerente à Administração Pública, a fim de facilitar o entendimento da população para a compreensão das metas e políticas públicas a serem desenvolvidas e efetivadas pelo Orçamento.

Outro fato que ficou nitidamente demonstrado é que a maior parte da sociedade participante das assembléias deliberativas compõe-se de pessoas pertencentes a grupos da sociedade civil, como líderes de bairro, sindicalistas e outras associações. Neste momento, vale ressaltar um perigo: por serem pessoas já engajadas em organizações políticas, não se pode deixar que a participação delas seja com o objetivo de atingir um cargo na esfera do governo. Ou seja, quando o conselheiro ou a conselheira leva à Administração uma demanda de sua regional, esta deve ser realmente a vontade daqueles moradores da região, e não uma política pública que fará com que determinado grupo os apóie posteriormente para um cargo de mandato eletivo.

Entende-se como democracia a efetiva participação da sociedade e dos membros dos Poderes do Estado, no nível municipal, Executivo e Legislativo, para a consecução dos fins públicos. Por meio deste, ficou demonstrado que o Orçamento Participativo tem sido um meio de o Executivo administrar sem a interferência (fiscalização) do Legislativo, que sofre forte pressão daqueles representantes da comunidade que participam desse mecanismo. Assim, quando o projeto da Lei Orçamentária Anual chega à Câmara, os vereadores encontram-se impossibilitados de realmente avaliar e rejeitar um alto limite de suplementação intrínseco no projeto, porque, antes de este chegar ao Legislativo, a mobilização dos meios de comunicação

e dessa pequena sociedade participante já foi realizada no sentido de que se os vereadores fizerem emendas estarão modificando aquilo que foi escolhido pelo povo.

Várias obras declaram que o Orçamento Participativo veio para acabar com a política clientelista entre vereadores e eleitores. O que se vê é apenas a mudança dos atores; agora, participantes do Orçamento Participativo ligados a grupos organizados politicamente e futuros candidatos a cargos eletivos.

Outro ponto a ser destacado corresponde aos valores que se colocam para a população deliberar. São ínfimos, ficando demonstrado que, nos últimos anos, ao invés de aumentarem só diminuíram a cada ano. A diferença entre o orçamento planejado e o orçamento executado é absurda e influi diretamente na confiabilidade do governo perante a população. O que mais assusta é que os créditos suplementares foram criados para resolver problemas esporádicos no orçamento, tais como recompor variações de preços de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos ou para adequar o Orçamento a fatos imprevistos pela Administração Pública e que independem da vontade do gestor, ou para acertar as incorreções no planejamento, programação ou orçamentação. Entretanto, a prática tem sido bem diferente. Enquanto se destinam 8,22% (ano 1999) dos investimentos para a população deliberar, realiza-se uma suplementação de 13,69%, modificando totalmente as políticas públicas daquele exercício. Onde estão os conselheiros e os delegados para denunciar, pois estes têm o poder de rejeitar a prestação de contas, segundo prescreve o Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre-RS?

Observou-se, na pesquisa, que são realizados grandes investimentos com elaboração de cartilhas que divulgam a estrutura do Orçamento Participativo (Regimento Interno) e os planos de investimentos aprovados pela população, entretanto nesses, não se vislumbra a intenção de informar aos cidadãos as peças que compõem uma Lei Orçamentária, o papel dos créditos suplementares e a necessidade de realizar um PPA bem planejado e muito menos,

explicar o por que de não ter executado todas ou a maioria das obras aprovadas no Orçamento Participativo (essa prestação de contas é feita anualmente em audiências públicas sem qualquer material explicativo, apenas oral através de uma explanação).

A gestão democrática no Brasil só será consolidada quando o art. 205 da Constituição Federal for realmente efetivado, concedendo aos cidadãos uma educação eficiente para que esses quando atores ou ouvintes no espaço público possam compreender o que está sendo discutido e tomar sua decisão não por persuasão, mas por convicção.

Deve-se ainda esclarecer que o Orçamento Participativo não é o único veículo de atuação popular. Há também os remédios constitucionais (mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública), o direito de denunciar irregularidades e ilegalidades na execução orçamentária, financeira e patrimonial dos entes públicos ao Tribunal de Contas (art. 74, §2º, da CF/88), bem como a iniciativa popular aos projetos de lei de interesse do Município (art. 29, XIII, da CF/88).

Assim urge a necessidade de:

- promover avaliações constantes para o aperfeiçoamento do Orçamento Participativo, uma vez que o ambiente no qual as políticas se inserem é dinâmico e instável, apresentando novas situações nas quais os procedimentos internos às políticas podem não se apresentar bem adaptados;

- criar bases que possibilitem à população receber as informações necessárias para que o Orçamento Participativo faça o seu papel e deixe de ser instrumento de manipulação de grupos sociais, e nós do meio acadêmico possamos exercer grande papel nesse contexto.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. *Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RGS*. Disponível em: <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm>. Acesso em: 28 de maio de 2000.

AFONSO, Carlos A. Uma tarefa fundamental. *Orçamento e democracia*. Rio de Janeiro: IBASE, v. 1, n. 2, p. 1, 1993.

ALMIRO, A. O controle político do orçamento. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 1, p. 6-25, 1955.

ANDREATTA, Humberto. *O orçamento participativo*. Porto Alegre-RS: Secretaria Municipal de Cultura, 1995.

ARAÚJO, Marcos Valério de. O tribunal de contas da união e a república: uma análise histórica de causas e efeitos. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 46, p. 67-120, 1990.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AZEVEDO, Sérgio de; AVRITZER, Leonardo. *A política do orçamento participativo: nova forma de relacionamento entre estado e sociedade civil*. Trabalho apresentado no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, 1994.

BADIA, Francisco. Grupos de interesse, de promoção e de pressão: os grupos de pressão. *Leituras Universitárias*, Brasília-DF: Fundação Projeto Rondon-MINTER e Ministério da Educação, v. 10, p. 15-45, 1990.

BALEEIRO, Aliomar. *Curso de direito financeiro e de direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Forense, 1997.

BALEEIRO, Aliomar. O Tribunal de Contas e o controle da execução orçamentária. *RDA*, v. 31, p. 10-22, 1953.

BARRETTO, Vicente. O conceito moderno de cidadania. *Revista de Direito Administrativo*, n. 192, p. 29-37, 1993.

BARROS Jr., Carlos S. de. A fiscalização ou controle da administração pública: o controle da administração descentralizada. *RDA*, v. 131, p. 23-34, 1978.

BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito financeiro e de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1991.

BAVA, Silvio Cáccia. *Cidadania e democracia*. Palestra proferida no seminário ONGs. São Paulo-SP: gravada em áudio, abril 1995.

BAVA, Silvio Cáccia. Democracia e participação. Artigo originariamente publicado no Instituto Polis. São Paulo, 2000.

BAVA, Silvio Cáccia. Informação é poder. Artigo originalmente publicado no *Diário de São Paulo*, 13 jan. 2004.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa legislativa*. São Paulo: Ática, 1991.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. Entrevista à revista *Veja*. São Paulo: Abri, 22 ago. 1995.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1992.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *O futuro da democracia*. 7. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOSSOIS, Irene Léia. *Coordenadora do orçamento da prefeitura municipal de Vila Velha*. Vila Velha. Depoimento gravado em áudio, jul. 1995.

BOTELHO, Álvaro Luis Pereira. *Secretário de planejamento da prefeitura municipal de Angra dos Reis*. Angra dos Reis-RJ: depoimento gravado em áudio, jul. 1995.

BRITTO, Carlos Ayres. *Distinção entre controle social do poder e participação popular*. *RDP*, v, 2, p. 82-88, 1993.

CAIDEN, Naomi. Shaping things to come super budgeters as heroes (and heroines) in the late twentieth century. In: RUBIN, Irene S. (Org.). *New directions in budget theory*. New York: New York State University, 1993. p. 43-58.

CALMON, Paulo Du Pin. Três mitos sobre a democratização do processo orçamentário brasileiro. *Orçamento e Democracia*, v. 1, n. 3, p. 7-9, Rio de Janeiro: IBASE, 1993.

CAMPOS, Arruda. *Fundamentos cristãos da democracia*. São Paulo: Fulgor, 1966.

CARVALHO, Deusvaldo. *Orçamento e contabilidade pública*. Campo Grande: D. Carvalho, 2005.

CAVALCANTI, Temistócles Brandão. O Tribunal de Contas – Órgão constitucional: funções próprias delegadas. *RDA*, v. 109, p. 1-10, 1972.

CAVALCANTI, Temistócles Brandão. Os grupos de pressão. *Leituras Universitárias*, v. 10, p. 1-14, Brasília-DF: Fundação Projeto Rondon – MINTER e Ministério da Educação 1990.

CENTENO, Ayrton. Porto Alegre mostra orçamento participativo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 mar. 1996.

CIDADE. *Cidadania inquieta: reflexões a partir da segunda rodada do Orçamento Participativo*. Disponível em: <http://www.portoweb.com.br/cidade>. Acesso em: 21 jun. 2000.

CIDADE. *Em busca de uma nova democracia*. Disponível: <http://www.portoweb.com.br/cidade>. Acesso em: 9 jun. 2004.

CIDADE. *Os personagens principais no orçamento participativo: o que é ser delegado e conselheiro do orçamento participativo*. Disponível em: <http://www.portoweb.com.br/cidade>. Acesso em: 21 jun. 2000.

CITADINI, Antônio Roque. As dificuldades do município. *Diário Popular*, 3 dez.1998, Caderno de Economia e Política, p. 2.

COELHO, Jurandyr. *Teoria e processo do orçamento*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. *Palestra proferida no seminário ONG's-Cidadania e Democracia*. São Paulo-SP: gravada em áudio, 1995.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FERNANDES, Rubem César; LANDIM, Leilah. *Sem fins lucrativos: as organizações não governamentais (not for profit: the non governmental organizations)*. Rio de Janeiro: ISER, 1988.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. *RDA*, v. 185, p. 1-18, 1991.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

FISCHER, Tânia (Org.). *Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Direito à moral no comportamento administrativo. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 24, p. 19-49, 1993.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais *versus* transposição, remanejamento ou transferência de recursos. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 10, n. 896, 16 dez. 2005.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 1980.

GONÇALVES, Fernando. Publicidade: direito de certidão. *RDA*, v. 200, p. 267-272, 1995.

GRAU, Eros Roberto. Despesa pública: conflito entre princípios e eficácia das regras jurídicas - o princípio da legalidade da despesa pública. *RDP*, v. 2, 130-148, 1993.

HABERMAS, Jurgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Tradução de Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999, v. 1.

HABERMAS, Jurgen. Sobre a legitimação pelos direitos humanos. *In: MERLE, Jean-Christophe; MOREIRA, Luiz (Org.). Direito e legitimidade: escritos em homenagem ao Prof. Joaquim Carlos Salgado*. Tradução de Cláudio Moz e Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Landy, 2003.

HARADA, Kiyoshi. *Controle externo da execução orçamentária*. Palestra proferida no IV Seminário de Direito Administrativo, realizado em São Paulo, pela Editora NDJ, 27nov. 1996.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno. *A participação popular e o processo orçamentário*. Leme: Editora de Direito, 2000.

LESBAUPIN, Ivo. *Poder local x exclusão social: as experiências das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 3, 1993, Caderno de Direito Tributário e Finanças, p. 251-262,

LONGO, Carlos Alberto. *Por um orçamento confiável*. Belém: CEJUP, 1990.

MACHADO Jr., José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. *A Lei n. 4.320 comentada*. Rio de Janeiro: IBAM, 1993.

MATA, Márcia Filomena de Oliveira. Fiscalização da administração pública em face da economicidade. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 27, p. 173-180, 1995.

MAZONI, Vittorio. As organizações não governamentais e o desenvolvimento. *Finanças e Desenvolvimento*, Publicação trimestral do FMI e do Banco Mundial, 5 (3): 38-41, 1985.

MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo tribunal de contas. *Revista da Informação Legislativa*, v. 27, n. 108, 101-126, 1990.

MELO, Carlos Antonio de Almeida. Processo político e participação. *Revista da Informação Legislativa*, v. 21, n. 82, p. 135-148, 1984.

MOLL, Jaqueline; FISCHER, Nilton Bueno (Org.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa e judicial*. Fundamentos e técnicas constitucionais da democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade administrativa: do conceito à efetividade. *RDA*, v. 190, p. 1-44, 1992.

OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva, PINTO, João Roberto Lopes e TORRES, Ciro. *Democracia nas grandes cidades: a gestão democrática da prefeitura de Porto Alegre*. Rio de Janeiro-RJ: IBASE, 1995.

OLIVEIRA, Chico de. Entrevista concedida a Antônio Martins e Daniel Merli. Disponível em: planetaportoalegre.net. Acesso em: 9/6/2004.

PASQUINO, Gianfranco. *Teoria dos grupos e grupos de pressão: grupos de pressão e mudança política e social*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

PIETRO, Maria Silvia Zanella Di. A participação popular na administração pública. *RDP*, v. 191, 127-139, 1993.

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

POLETTI, Ronaldo. Direito público romano e política. In: TAVARES, Ana Lúcia de Lyra; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe; MAIA, Antônio Cavalcanti (Org.). *Direito público romano e política*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (PMPA). Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br>. 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (PMPA). *Documento base*. Seminário de lançamento da *Rede 9 URB-AL: financiamento local e orçamento participativo*. [s.n.t.]

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (PMPA). Gabinete de Programação Orçamentária (GPO). Disponível em: erig@gpo.prefpoa.com.br.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (PMPA). Regimento interno do Conselho do Orçamento Participativo. Aprovado em 25/11/2005. Porto Alegre.

RODRIGUES, Leda Boechat. *Grupos de pressão e mudança política e social*. Brasília: Universidade de Brasília, 1990.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. *Revista de Administração Pública*, v. 4, n. 27, p. 54-76, 1993.

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

SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Atual, 1994.

- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- SOUKI, Nádia. *Cad. Esc. Legisl.* Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 95-119, jan./jun. 1998.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Jurisdição constitucional, democracia e racionalidade prática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- SOUZA, Herbert de. As ONGs da década de 90. *Comunicações do ISER*, v. 10, n. 41, p. 5-10. Rio de Janeiro: ISER, 1991.
- SOUZA, Luciano Brandão Alves de. *A constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União*. *RDA*, v. 175, p. 36-46, 1989.
- SOUZA, Luciano Brandão Alves de. *Tribunal de contas*. Controle e economicidade. Auditoria operacional. *RDA*, 177: 109-120, 1989.
- STRAUSSMAN, Jeffrey D. Rights-based budgeting. *In*: RUBIN, Irene (Org.). *New directions in budget theory*. New York: New York State University, 1988, p. 100-128.
- SUCUPIRA, João A.; CERBINO, Ana Beatriz e MÉLLO, Leonardo. *Orçamento público no Brasil: planejamento e participação*. Projeto de monitoramento da elaboração e execução do orçamento federal. Rio de Janeiro: IBASE, 1991.
- TÁCITO, Caio. Tribunais de contas. Independência. Tribunais de contas dos municípios. *RDA*, v. 181/182, p. 397-401, 1990.
- TAVARES, Ana Lúcia de Lyra; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe e MAIA, Antônio Cavalcanti (Org.). *Direito público romano e política*. Rio de Janeiro: Renovar. 2005.
- TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. *RDA*, v. 194, p. 31-45, 1993.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. O mandado de injunção e a legalidade financeira. *RDA*, v. 187, p. 94-110, 1992.

TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento participativo. *Revista Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1.

TORRES, Ricardo Lobo. Os direitos fundamentais e o Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 23, p. 54-63, 1992.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. V: O orçamento na Constituição.

VITALE, Denise. Democratizando o processo orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros. *In: TESOURO NACIONAL. Finanças públicas: IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004*. Brasília-DF: Editora Universidade de Brasília, p. 659- 724, 2005.

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO MESTRADO EM DIREITO DA UNIVERSIDADE GAMA FILHO, NO RIO DE JANEIRO, E APROVADA PELA COMISSÃO EXAMINADORA FORMADA PELOS SEGUINTE PROFESSORES:

PROF. DR. RICARDO LOBO TORRES (ORIENTADOR)
UNIVERSIDADE GAMA FILHO – UGF

PROF. DR. FRANCISCO MAURO DIAS
UNIVERSIDADE GAMA FILHO – UGF

PROF. DR. THADEU ANDRADE DA CUNHA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ

Rio de Janeiro, 16 de maio de 2006.

Prof. Dr. JOSÉ RIBAS VIEIRA
Coordenador do Programa de Pós-graduação em Direito

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)