



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**RAMIRO REMIGIO DAS NEVES JUNIOR**

**TODO PODER EMANA DO POVO:  
ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO COMO FORMA DE EMPODERAMENTO DA  
SOCIEDADE BRASILEIRA**

**Santa Rita - PB  
2018.2**

**RAMIRO REMIGIO DAS NEVES JUNIOR**

**TUDO PODER EMANA DO POVO:  
ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO COMO FORMA DE EMPODERAMENTO DA  
SOCIEDADE BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão do Curso de Direito do Departamento de ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Bacharel. De Direito, sob a Orientação do Prof. MSc. Alex Taveira.

**Santa Rita - PB  
2018.2**

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

J95t Junior, Ramiro Remigio Das Neves.  
TODO PODER EMANA DO POVO : orçamento democrático como  
forma de empoderamento da sociedade brasileira / Ramiro  
Remigio Das Neves Junior. - Santa Rita, 2019.  
49 f.

Orientação: Alex Taveira Santos.  
Monografia (Graduação) - UFPB/dcj- Santa Rita.

1. empoderamento. 2. democracia. 3. participação  
popular. I. Santos, Alex Taveira. II. Título.

UFPB/CCJ

**RAMIRO REMIGIO DAS NEVES JUNIOR**

**TUDO PODER EMANA DO POVO: ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO COMO  
FORMA DE EMPODERAMENTO DA SOCIEDADE BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão do Curso de Direito do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Bacharel de Direito, sob a Orientação do Prof. Ms. Alex Taveira dos Santos.

**Data da aprovação: Santa Rita - PB, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_**

---

Prof. Ms. Alex Taveira dos Santos  
Orientador

---

Membro

---

Membro

Dedico este trabalho a minha família e amigos, em especial a minha bisavó e tia mãe, por me dar suporte para a realização deste sonho.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao término deste trabalho, sinto o dever pessoal de fazer alguns agradecimentos às pessoas e instituições que, de forma mais direta ou indiretamente, tornaram possível a realização de mais uma etapa de minha vida acadêmica e também de minhas conquistas pessoais e profissionais.

Nesse sentido, antes de tudo, agradeço primeiramente a Deus, pelo o dom da vida. A mimha bisavô Helena sena dos santos, tia mãe Claudete Sena dos santos, por ter me educado e me ajudado a seguir em frente com meus sonhos.

À minha família, pelos incentivos, que me deixavam alegres nas horas difíceis e turbulentas. A todo corpo docente, equipe administrativa e em especial, ao professor orientador Alex Taveira dos Santos por me orientar durante esse trabalho monográfico.

A todos os colegas de curso que estiveram juntos comigo, sendo amigos e parceiros.

*Um homem não pode fazer o certo numa área da vida, enquanto está ocupado em fazer o errado em outra. A vida é um todo indivisível.*

(Mahatma Gandhi)

## RESUMO

O Orçamento Democrático (OD) é um instrumento criado pelo governo do Estado com intuito de promover a participação popular na gestão pública orçamentária, por meio das demandas apresentadas pela população em determinadas regiões. Neste sentido, o presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo analisar a importância do Orçamento Democrático e o seu progresso no cenário brasileiro, será um estudo pautado nos atores e fatores que envolvem a questão presente. A análise da temática será correlacionada com a realidade brasileira. A proposta do OD é desafiadora, pois promover participação popular em gestão pública é, também, se deparar com impasses condizentes com o contexto histórico vivido pela sociedade de forma excludente, que foi sempre submissa ao poderio econômico. Promover a oportunidade do diálogo, da autonomia, de forma horizontal entre governante e governados é, sobretudo, democratizar e oportunizar a construção coletiva de fazer política. Este trabalho foi elaborado por meio de uma pesquisa bibliográfica, no qual o estudo vai permitir entender a maneira como se desenvolve o orçamento democrático brasileiro, as polêmicas orçamentárias e a participação social. Justifica-se a pesquisa para fomentar a discussão acerca das vantagens e aplicações do OD, bem como, sua contribuição na gestão pública como forma de empoderamento da sociedade. O OD é abordado neste estudo para além de uma atitude orçamentária, um processo significativo de cunho cidadão.

**Palavras-chave:** Orçamento Democrático. Participação Popular. Empoderamento.

## **ABSTRACT**

The Democratic Budget (DO) is an instrument created by the state government to promote popular participation in public budget management, through the demands presented by the population in certain regions. In this sense, the present Work of Course Conclusion aims to analyze the importance of the Democratic Budget and its progress in the Brazilian scenario, will be a study based on the actors and factors that involve the present question. The analysis of the theme will be correlated through a regional clipping emphasizing the discussion brasileira, with the new political scenario present in the region. The OD proposal is challenging, since promoting popular participation in public management is also facing impasses in keeping with the historical context lived by society in an exclusive way, which has always been submissive to economic power. To promote the opportunity for dialogue, autonomy, and horizontal relations between the government and the governed, is, above all, to democratize and opportunize the collective construction of politics. This work was elaborated through a bibliographical research, in which the study will allow to understand the way in which the Brazilian democratic budget is developed, the budgetary controversies and the social participation. The research is justified to foment the discussion about the advantages and applications of the OD, as well as its contribution in the public management as a form of empowerment of the society. The OD is addressed in this study in addition to a budgetary attitude, a significant process of citizenship.

**Keywords:** Democratic Budget. Popular participation. Empowerment.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF – Constituição Federal

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

OD – Orçamento Democrático

OP – Orçamento Participativo

PPA – Plano Plurianual

PT – Partido dos Trabalhadores

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

UAMPA – União das Associações dos Moradores de Porto A

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 BREVE HISTÓRICO DA ATUAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA BRASILEIRA E NO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO .....</b>	<b>12</b>
2.1 ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO E O ENFRENTAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL .....	14
2.2 CONJUNTURA HISTÓRICA E POLÍTICA DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO	16
<b>3 ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO E O ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITOS, FATORES E ATORES QUE OS ENVOLVEM .....</b>	<b>21</b>
3.1 CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988: UM MARCO PARA O ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO NO BRASIL .....	23
3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	24
3.3 ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	30
3.4 ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO .....	32
3.5 ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO .....	36
3.6 ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO NA CIDADE DE JOÃO PESSOA, ESTADO DA PARAÍBA.....	40
3.7 EMPODERAMENTO A PARTIR DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO.....	42
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>44</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>46</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso tem como tema “Todo Poder Emana do Povo: orçamento democrático como forma de empoderamento da sociedade brasileira, e resulta de uma pesquisa bibliográfica voltada à questão do empoderamento a partir do Orçamento Democrático (OD) na atuação da participação popular nas tomadas de decisões das peças orçamentárias públicas, cujo interesse foi despertado na disciplina de Ciência Política, no início da graduação. Vale ressaltar que, é um tema que vem sendo explorado há pouco tempo no campo da produção literária.

Dessa forma, o tema abordado é de grande relevância para discutir e compreender como se dá a efetivação do OD, analisando seu conceito e desenvolvimento a partir da Constituição Federal (1988), correlacionando e enfatizando a realidade local vivenciada no Brasil e trazendo um breve recorte do Município de João Pessoa – PB. Sendo assim, busca-se compreender quais os fatores e atores envolvidos no processo de desenvolvimento e efetivação do orçamento democrático no município em questão, ressaltando a participação popular, como sendo o ator principal para atuar nesse meio democrático para reivindicar as necessidades e direcionar o bom investimento do dinheiro público.

O estudo vai permitir entender a maneira como se desenvolve o orçamento democrático, as polêmicas orçamentárias e a participação social, neste âmbito de tanta relevância para reivindicação e efetivação de direitos. Pretende-se discutir de modo a enfatizar a importância da participação popular na elaboração de tal orçamento, visto que ainda há pouca participação popular, em virtude de a sociedade desconhecer esse instrumento como parte de um processo democrático para viabilizar direitos.

É um tema de relevância social, que possibilitará observar suas vantagens e aplicações, bem como, sua contribuição na gestão pública. O OD é abordado neste estudo para além de uma atitude orçamentária, um processo significativo de cunho cidadão.

O OD é uma expressão democrática, também conhecido como modelo participativo, que pode articular os interesses administrativos e sociais, além de proporcionar uma autonomia do município em relação às despesas para com a realização das medidas sociais e execução dos direitos, ou seja, o OD é uma

ferramenta de confirmação de direitos, que possibilita ao povo ser ouvido conforme suas necessidades, e cria um vínculo entre sociedade e a administração pública, que pode ser a chave para que inúmeros direitos sejam efetivados, e que os desvios de dinheiro público sejam sanados, bem como para que a população se enxergue como parte principal na execução das atividades político-administrativas do município.

No âmbito da gestão pública no município de João Pessoa – PB, o OD surge a partir de 2005 atrelado a um novo contexto político. A implantação do OD na região foi resultado das experiências vivenciadas em outras cidades do país, mas que foi estruturado de acordo com as demandas e a realidade presente na região.

O OD trouxe à tona o incentivo para promover uma atuação mais representativa da sociedade civil no orçamento público, visto que antes disso, era quase ausente a prática de inclusão do povo como ator principal na construção de uma gestão democrática e coletiva.

Adiante, será iniciada a discussão e análise acerca da temática constando os atores e fatores que envolvem a questão presente.

## **2 BREVE HISTÓRICO DA ATUAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA BRASILEIRA E NO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO**

Os cidadãos brasileiros desde sempre espera ter o seu reconhecimento de atuação na sociedade como um todo apesar das garantias e direitos fundamentais originários de um Estado democrático de direito como é posto em nossa Constituição Federal. Tais direitos que foram privados em detrimento da ditadura militar durante um período e, apenas após a queda do regime militar na década de 1980, é que começa a redemocratização no cenário Brasil.

O Estado democrático de direito na conjuntura de políticas públicas no Brasil ainda está distante de ser uma de suas qualidades para o protagonismo da população, pois como afirma Demo (1996, p. 71), a atuação popular está diretamente conectada à prática constante da democracia e que nunca esteve integralmente ligada à realidade do Brasil. Apenas com a “queda do regime militar na década de 1980” é que se inicia de forma tímida a restauração da democracia, período em que a redemocratização brasileira começa a vivenciar, aos poucos, uma progressão histórica diferente das décadas passadas. Como corrobora Frigoto (1999, p. 138), esta redemocratização colaborou com o crescimento de políticas públicas voltadas ao estímulo da participação popular.

O colonialismo português deixou vários rastros no cenário brasileiro, dentre eles o coronelismo, ditadura militar, além disso, acompanham ainda graves problemas sociais como a pobreza, desemprego, racismo, analfabetismo, a desigualdade social e de gênero e ainda boa parte da renda retida nas mãos de uma pequena parte da sociedade. Esse contexto torna-se mais visível com a nova república, acentuando ainda mais a conjuntura histórica de exclusão e abuso da mão de obra do homem e da mulher brasileiros menos instruídos, separando o ideal de nação, no qual o poder e as querelas sociais pudessem de certa forma ser divididas e debatidas com o seu povo. O único papel que cabe para estes é o de mero figurantes nas decisões políticas, apenas tendo que acatar decisões já tomada previamente por seus representantes, sem o poder de questionar (BOBBIO, 2000, p. 186).

Consoante às reflexões, é relevante discutir sobre a participação popular no campo das políticas públicas, visto que sua fundamentação se dá por um conceito que é precedido pelo conjunto representativo, o qual vivenciou nos dias atuais, que

concebe uma democracia num cenário de pluralismo partidário e de atribuição do poder, pois este não condiz com os instrumentos jurídicos e seu dever constitucional e as necessidades nacionais de liberdade de escolha da sociedade e do povo em um Estado que se compromete com a efetivação dos direitos garantidos na Carta Magna - de forma velada - atribuindo a garantia a quem é devida (BONAVIDES, 2000, p. 24-25).

Esse é um dos motivos que o exercício absoluto da democracia não deva ser compreendido como exemplo isolado, especialmente por achar que a sociedade não esteja capacitada para discutir os assuntos que é de seu interesse e, desse modo, colaborar de forma direta para a resolução ou diminuição dos impasses sociais presentes. De acordo com Benevides (2000, p. 24-25), uma parcela dos candidatos eleitos, estes como representantes do povo, quando estão no poder tomam atitudes contrárias aos anseios de seus eleitores utilizando os recursos públicos de qualquer maneira e independente da vontade do seu eleitorado que depositou confiança institucional no modelo de democracia representativa vivenciada até hoje.

Na década de 1980, o Brasil ainda passava por um cenário político conturbado nas áreas econômica e social. Nesse período, vários campos da sociedade brasileira se viram sufocados por decisões do governo que não traziam benefícios à coletividade como associações de bairros, sindicatos, entidades religiosas progressistas e movimentos populares, os quais exigiam uma democratização mais justa, no que se referem aos procedimentos das tomadas de decisões e resoluções que afetavam diretamente as suas vidas.

Exigências necessárias, visto que a população é quem financiava a atividade da máquina pública por meio de pagamento de tributos e impostos, logo não tinha fundamento à “criação de políticas públicas sem a sua participação”. Destarte, o Brasil daria início a uma nova experiência e a constatação a respeito da real necessidade da implantação de instrumentos participativos na esfera da administração e da organização pública (SÁNCHEZ, 2002, p. 11).

Nessa conjuntura, destaca-se a renovação política brasileira, que compete atualmente à Constituição Federal – CF de 1988, que estabeleceu vários direitos individuais e sociais como a liberdade, a igualdade, a propriedade, a livre manifestação do pensamento, a educação, a saúde, a segurança, entre outros. Consecutivamente, a cidadania passou a instituir um dos principais fundamentos da nação, a própria CF deixou isto evidenciado ao determinar em seu art. 1º, parágrafo

único, que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou de forma direta. No entanto, ainda que tenha tido diversos avanços com a CF/88, era necessário ir mais à frente.

Diante disso, existia a necessidade de que os cidadãos contribuíssem de maneira direta e particular na administração da máquina pública, quanto ao que fazer com os recursos arrecadados dos tributos e o que priorizar no caso de sua insuficiência (GUIMARÃES NETO; ARAÚJO, 1998. P. 56).

Ademais, a década de 1980 é emblemática em nossa história, pois é nesse período que a população está em um cenário de mudanças, diante das lutas sociais e de pedidos de mudanças efetivas, tanto no contexto político como de políticas públicas. Para isso, o Partido dos Trabalhadores (PT), se propõe como uma ferramenta de inovação no cenário de políticas públicas e, com esse diferencial, surge então o Orçamento Democrático (OD). Fundamentado pelo anseio e a demanda dos cidadãos que desejam melhores condições de vida e dignidade, como enfatiza Pires (2001, p.13), embora o Orçamento Democrático fosse uma proposta ousada e nova do (PT), atrairia inúmeros seguidores pelo país, além dos movimentos sociais e políticos da esquerda brasileira devido à inovação na conjuntura política administrativa.

Contudo, ainda que o OD tivesse um grande número de adeptos, deveria se preocupar com a quantidade de críticos que estariam por vir, e estes destacariam um tipo de comércio político que estaria cheio de interesses particulares como corrupção de empresas públicas, um dos fundamentos para suprimir o OD (SÁNCHEZ, 2002, p. 20).

## 2.1 ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO E O ENFRENTAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Embora o Orçamento Democrático tenha sido recepcionado em um momento muito importante para aqueles que desejavam uma mudança na atual conjuntura político-administrativa do País devido à queda da ditadura. Entretanto, essa nova ferramenta não era considerada, por todos, uma espécie democrática de gestão pública (PIRES, 2001, p. 13).

Conseqüentemente, pode ser visualizado dois posicionamentos referentes ao OD: existem aqueles que acreditam verdadeiramente nele como um modelo de

gestão democrática, que contribui para a participação mais ativa da sociedade na gestão pública em assuntos de seus interesses, a exemplo de saúde, educação, infraestrutura e, por conseguinte, uma melhor qualidade de vida (PIRES, 2001, p. 38); para outros, isso seria o meio de corromper as organizações públicas e o conceito de cidadania, mediante um discurso velado com o falseamento da ideia de atuação popular para ludibriar a população (ANANIAS, 2005; SÁNCHEZ, 2002, p. 53).

Além disso, deve-se ser enfatizado que a ideia de Orçamento Democrático partiu do Partido dos Trabalhadores (PT) e um dos pioneiros a implementar essa ferramenta foi o governador Olívio Dutra entre 1989-1992, na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, obtendo o OD um notável destaque. Depois da experiência em Porto Alegre, vários outros gestores tentaram ou tentam até hoje implantar em prefeituras pelo Brasil (ANANIAS, 2005, p. 34). Por ser considerada uma verdadeira ideia de atuação da população, do modo que apresentam os seus defensores, ou caso para apenas se manterem no poder com um discurso do qual não serve de fundamento para enganar o eleitorado ou os geridos, como declaram alguns críticos, além do que também pode ser usado para reprimir e fazer cumprir como define a Lei de Responsabilidade Fiscal (LFR):

Com o propósito de implantar, um modelo de administração pública voltada para a rigorosa busca do equilíbrio das contas públicas, o art.48, parágrafo único, da LRF estabelece que a transparência da gestão pública seja assegurada mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes e orçamentos anuais. É importante lembrar que o Estatuto das Cidades (Lei Complementar 10.257/01) estabeleceu a gestão orçamentária participativa (art. 4º, III, f). Especificamente no âmbito municipal, essa gestão orçamentária participativa inclui, segundo seu art. 44, a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual como condição obrigatória para sua aprovação pelas câmaras municipais, Fuhrer e Fuhrer (2001, p. 24).

As informações ressaltadas na sobredita Lei nos fazem compreender a importância de audiências públicas, com vistas à participação popular na gestão orçamentária, sobretudo em municípios como forma de aprovação de Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO e até do Plano Plurianual - PPA, uma conquista do povo e para o povo. Porém, o que se percebe é que a participação popular ainda se dá de forma muito tímida e poucos têm a consciência de sua força nas decisões das

propostas desses instrumentos de gestão democrática e participativa.

## 2.2 CONJUNTURA HISTÓRICA E POLÍTICA DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO

Compreender a conjuntura em que surge o Orçamento Democrático em nosso País não é muito difícil, porém precisa ser feita uma análise cautelosa devido ao processo político brasileiro e também orçamentária, pois sempre existia uma fórmula padrão para os administradores públicos, a exemplo da atuação demasiada ortodoxa, conservadora e tecnicista, conforme ressalta Ananias (2005, p. 34). O gestor público fazia apenas funções programadas inerentes a seu cargo, como prever despesas e fixar receitas, onde temos um representante eleito democraticamente pelo povo, o qual nos representava, e ainda representa, fazendo mero serviço de balcão (PIRES, 200, p. 32).

Contudo, devemos lembrar que em uma democracia não há de se perguntar qual o nível intelectual dos atores envolvidos no processo do OD e, sim, quem está realmente a participar e usar o mecanismos a seu favor e da população. Do ponto de vista atual, o modelo de representação que se introduz o processo orçamentário, ainda é muito formal, de acordo com Pires (2001, p. 33).

Ademais, um dos assuntos mais debatidos nos dias atuais é saber como anda as reivindicações junto aos gestores e quais suas relações com o sistema político no qual está inserido, visto que uma boa relação política com o legislativo e o executivo apenas gera bons frutos.

Outrossim, não tem como negar que no decorrer da nossa história, a política e a população estiveram muito distante uma da outra, isso demonstrado por aquele que nos representava e que nunca fizeram o que realmente era para ser feito, em princípio, o real interesse da sociedade representada (MARQUES, 2005, p. 26). Diante disso, a conduta dos gestores não sendo compatível com o anseio do seu eleitorado e ainda desrespeitando a cidadania, fez com que estes tivessem a convicção de que estavam sendo enganados. Assim, surge um sentimento de incerteza e descrença nos políticos e nas organizações públicas presentes, e um repúdio á conjuntura representativa vivida (BONAVIDES, p. 7 2003; PIRES, 2001, p. 36).

Outro problema que dificultou ainda mais as questões político-administrativas em nosso País foram os anos de ditadura militar, período em que predominava o

autoritarismo, o governo federal concentrava todo o poder em suas mãos, e havia o tolhimento de princípios fundamentais como a liberdade de ir e vir, individual e política. E, ainda, tinha uma desastrosa crise econômica e social que afligiu o país por volta das décadas de 1970 e 1980.

Denominada por alguns estudiosos como “década perdida”. Neste período se assistirá no mundo, o ocaso do Estado do bem-estar do social (welfare-state). Numa conjuntura de crise fiscal, uma resposta inicial, em nível prático era o recuo das políticas sociais, sob a bandeira do neoliberalismo, que teve seu apogeu nas administrações Reagan, nos Estados Unidos e Thatcher, na Inglaterra. No campo teórico, a resposta se deu através de uma avalanche de questionamentos à teoria intervencionista de cunho keynesiano, praticada pela maioria dos países desde o pós-guerra (PIRES, 2001, p. 57).

É relevante destacar que nas décadas citadas, também tivemos crise do petróleo, aumento da inflação, déficit da balança comercial, baixo crescimento econômico, aumento da dívida externa, desemprego e miséria. Com isso, emerge, então, a necessidade de a sociedade procurar novas soluções para reverter a atual situação que não era boa, caso quisesse conviver em um ambiente renovado politicamente econômico e social que pudesse proporcionar qualidade de vida a todos e restaurar o círculo democrático. Era preciso uma renovação do governo, como afirma Pires (2001, p. 37-38). As manifestações naquele momento aconteciam pelo País, greves e passeatas estudantis pedindo pela mudança O Brasil e a favor de uma melhor condição de vida.

Em 1985, com a queda da ditadura e em seguida a elaboração da Constituição de 1988, houve uma esperança de um país melhor. Com a promulgação da nova constituição brasileira, diversas ideias foram expostas durante a Assembleia Nacional Constituinte e uma delas foi garantir os direitos civis e políticos dos cidadãos, e a outra foi à consolidação da sociedade na administração pública (AVRITZER, 2005, p. 198 SÁNCHEZ, 2002, p. 21).

Conquistas a partir de lutas travadas para restaurar a base democrática e cobrar do Estado um novo aspecto perante questões sociais fez surgir uma corrente em defesa da atuação popular, em especial no domínio municipal, em virtude de ideias pioneiras que tiveram sucesso em governos municipais, fundamentada na atuação da população que trazia propostas inovadoras para resolver ou amenizar impasses sociais locais. (OLIVEIRA, 1989, p, 58).

Na mesma linha de argumentação, Pires (2001, p. 37) afirma que:

Os ventos democráticos, que começaram a soprar no Brasil no final dos anos setenta e início dos oitenta, trouxeram consigo um ímpeto participacionista bastante amplo, originado de setores sociais mobilizados e de grupos políticos que se consolidaram no bojo da luta contra a ditadura militar. Esta grita por maior influência dos cidadãos comuns sobre as decisões de Estado foi amplificada pela imprensa, agora livre das mordidas que lhe haviam ido impostas anteriormente. [...] Sob tal clima, não tardou para que uma proposta de participação popular na gestão de recursos públicos aparecesse como palavra de ordem, especialmente nos momentos de disputa eleitoral e nas ocasiões em que grupos tradicionalmente opositoristas assumiam governos.

Ainda a esse respeito, Soares e Gondim (1998, p.64- 66 e 85) enfatizam:

As eleições diretas para prefeito das capitais em 1985, colocou em um outro patamar o discurso de todos os grupos sociais que se haviam firmado como oposição ao modelo autoritário de administração, vigente nas duas décadas anteriores. A retomada da “soberania do voto” oferecia aos novos movimentos sociais possibilidades concretas de intervir diretamente na definição e fiscalização das políticas públicas no plano local. As transformações na composição social dos grandes centros urbanos mostravam, em toda a sua inteireza, as agudas contradições do processo de urbanização recente do país, sinalizando, ao mesmo tempo, para um novo padrão de reconhecimento social e de disputa no campo político institucional. [...] Com o retraimento das lideranças liberais democráticas que haviam marcado a fase anterior, o discurso da participação direta ganha maior radicalidade pela ênfase nas propostas de instalação de “conselhos populares deliberativos” como alternativa de poder. [...] A ideia de parcerias entre os movimentos sociais e o poder público, para a formulação e implementação de políticas públicas só veio a ser viabilizadas na medida em que a democratização do regime permitiu a condução aos governos municipais de políticos comprometidos com os próprios movimentos sociais.

O Orçamento Democrático nasce num cenário em que se deseja mudança, como propõe o Partido dos Trabalhadores em uma reintegração como parte de continuação política e social. De acordo com Pires (2001, p. 38), “das alternativas municipais de planejamento democrático que se esboçaram de meados da década de setenta para o final da década seguinte”. No entanto, o desligamento com o formalismo da atuação dos atores envolvidos não existiu, muito menos no Orçamento Democrático e nem no Partido dos trabalhadores (PIRES, 2001, p. 40-41). De antemão, devemos saber que o imaginário de atuação popular já era incluso em conjuntos políticos e agremiações partidárias como Movimento Democrático Brasileiro-MDB (SÁNCHEZ, 2002, p. 20).

Pires (2001, p. 44) aduz que:

Movimento Democrático Brasileiro (MDB), hoje PMDB, agremiação partidária de oposição nacional ao regime militar, esteve à frente das experiências de planejamento participativo na primeira fase do período que vai de meados da década de 70 a meados da década de 80.

O PT somente contribuía com a luta do OD em 1982, pois nesse ano ele concorreria às eleições municipais pela primeira vez, obtendo consideravelmente pontos positivos, ao passo de apoiador da elaboração da devida atuação nos governos municipais que conseguiria mais tarde, no ano de 1989, assumir. Por esse motivo, a propositura do planejamento democrático se destacaria entre os tantos existentes devido ao encaixe perfeito do orçamento público em instância municipal, em um cenário que se renovava, porque não se falava mais do combate à ditadura militar, porém, o momento é de se erguer, buscar o novo dentro da atual conjuntura democrática (PIRES, 2001, 41-45).

Além disso, enquanto se procurava um modelo que pudesse inserir a população na tomada de decisões de um governo, no qual seus anseios fossem sanados, ele já existia, proveniente de participação popular que ocorria entre vários círculos políticos e agremiações partidárias, como exemplo do MDB3 (SÁNCHEZ, 2002, p. 20).

Pires (2001, p. 44), versando a esse respeito, explica:

Movimento Democrático Brasileiro (MDB), hoje PMDB, agremiação partidária de oposição nacional ao regime militar, esteve à frente das experiências de planejamento participativo na primeira fase do período que vai de meados da década de 70 a meados da década de 80.

Além disso, teríamos resoluções políticas que fundamentariam e dariam impulso à matéria do Orçamento Democrático (AVRITZER, 2005, p. 198-199). As decisões apenas seriam colocadas em prática simultaneamente durante os dois primeiros anos de gestão de Olívio Dutra, naquela que seria até então pioneira do OD. Ainda, houve um envolvimento de instrumentos institucionais e extra institucionais, ao ponto que no começo da proposta localizou-se na área das organizações comunitárias daquela cidade. O Orçamento Democrático nasceria a partir de uma resposta à declaração de grupos populares feito pelo gestor da cidade de Porto Alegre Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista, no começo de sua administração, em 1986. A União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (UAMPA), a qual tinha desejo expresso de interferir de modo direto no equilíbrio do orçamento municipal (AVRITZER, 2005, p. 200).

Outra situação que o Partido dos Trabalhadores enfrentava no atual momento, diz respeito à questão de não ter uma definição concreta do que se tratava o orçamento democrático. Entretanto, o que se tinha era uma sugestão

prolixa de certa gestão político-administrativa (AVRITZER, 2005, p. 200). Além disso, acredita-se que a base para o Orçamento Participativo, o qual o prefeito Olívio Dutra teria se apoiado, partiria de ideias parecidas da então gestão do prefeito Jarbas Vasconcelos na década de 1980, que já teria sido implementado informalmente no seu primeiro mandato na cidade de Recife, Estado de Pernambuco (AZEVEDO, 2005, 78).

Em 1988, com o advento da nova constituição Brasileira, tínhamos um marco do orçamento Democrático, pois naquele mesmo ano Olívio Dutra ganharia as eleições para prefeito de Porto Alegre, em seguida começou um diálogo de como seriam resolvidas as necessidades da cidade, que tinha agora como integrante a participação da população gaúcha no processo do orçamento municipal; esse método de governa ficaria conhecido, mais tarde, como modelo de gestão petista (SÁNCHEZ, 2002, p. 19).

Segundo Pires (2001, p, 18), esse modelo de orçamento participativo não ficaria exclusivo de Porto Alegre e outros municípios adotariam a mesma temática, apesar de procedimentos e metas muito diferentes um do outro. Aqui, estão alguns dos municípios que adotaram o OP: Cosmópolis, São Bernardo do Campo, Diadema, Santo André, Jaboticabal, Santos, Piracicaba, São José dos Campos.

Ainda conforme Pires (2001, p. 78):

Vale acrescentar, também, que nas últimas décadas, várias experiências fora do país também têm acontecido, entre elas pode-se citar Bolonha (Itália), Barcelona (Espanha), Yokohama (Japão), Ontário (Canadá), Portland, Auburn e Estado de Minesota (EUA) e Asunción e Villa Elisa (Paraguai).

Nesse entendimento, percebe-se um novo cenário, tanto no país como fora dele, com experiências de gestão democrática participativa e isso corrobora que o paradigma não é de todo ruim, visto que a gestão abre espaço de diálogo e, sobretudo, de decisões e escolhas de como e em que investir. Desta feita, mesmo que não seja de todo o investimento e de atendimento das decisões em sua totalidade, ainda assim há uma participação nas decisões pelo povo.

### **3 ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO E O ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITOS, FATORES E ATORES QUE OS ENVOLVEM**

Inicialmente, antes de explorarmos as características legislativas e afins que norteiam o Orçamento Democrático no Brasil e, especificamente, em João Pessoa, precisamos entender a diferença entre Orçamento Democrático e Orçamento Público, visto que os dois trabalham com o viés de orçamento, porém, são bem diferentes em seu gênese.

O Orçamento Democrático (OD) não é algo fácil de conceituar, pois é importante fazer uma divisão para que seja entendido o objetivo de estrutura e organização orçamentária, em um contexto estritamente técnico, diante daquilo que se propõe em determinados círculos políticos e/ou partidários (PIRES, 2001, p. 99). De acordo com tal contexto, devemos ter cuidado em não errar no momento de delinear acerca do conceito de Orçamento Democrático, visto que não seja feito nenhum comparativo que venha refletir na proteção, independentemente de quaisquer convicções político-partidária. Porque se deve verificar sob qual conjuntura, “pelas mãos de quais forças sociais e político-ideológicas, visando que tipo de objetivos e adotando que tipo de discurso ou estratégias, o Orçamento Democrático vem sendo implementado no Brasil” (PIRES, 2001, p. 32).

Diante disso, devemos entender que o Orçamento Democrático é um ambiente político-institucional que promove a interação democrática social e um espaço oportuno para reverter essa cultura de que o Brasil é terra sem dono e quem estiver gerindo-o pode fazer o que bem entender (PIRES, 2001, p. 70).

De acordo com Azevedo (2007, p. 78), é sabido que OD é uma ferramenta de divisão da gestão política por meio de um conjunto de organizações democráticas voltadas para alcançar resoluções debatidas pela sociedade, sendo aceita por todos como forma de comprometimento democrático e de uma atuação ativa como atores principais na edificação da cidadania no cenário brasileiro, pois assim os cidadãos têm a oportunidade de trazer, a partir da sua convivência naquele espaço, as demandas da comunidade e serem levantadas as mais urgentes para que o gestor possa ter a noção onde deve aplicar determinado orçamento, além disto, tem o propósito de incentivar a população a ser mais ativa politicamente como também como um instrumento para emponderar e assim erguer uma sociedade com reciprocidade negociada (BAIERLE, 1998, 78-79).

Para Ananias (2005, p. 34).

Um administrador que tenha implantado o Orçamento Participativo terá, com certeza, um nível de demandas maior e não terá muita facilidade para manipular, iludir e ter a população como massa de manobra. A cidade terá muitos cidadãos interlocutores, que vão cobrar sua participação em outros processos de decisão mais sofisticados e uma prestação de contas mais detalhada, vão reivindicar mais, criticar mais, exigir mais. A grande questão do Orçamento Participativo passa, portanto, pela efetiva construção da cidadania, sendo um canal de deformação do sujeito. [...] constituem um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. [...] um antídoto contra a burocracia no sentido pejorativo da palavra. Significa, portanto, a criação e ampliação dos espaços democráticos, do controle social sobre o Estado.

Ainda sobre essa discussão, Avritzer (2005, p. 201, 207, 215) complementa dizendo que:

O Orçamento Participativo é uma política participativa em nível local que responde as demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro, e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação [...]. Relaciona de uma forma singular a ampliação da participação e o estabelecimento de critérios de justiça. [...] Demonstra a possibilidade de defesa de uma concepção intermediária entre a oposição de acesso exclusivo dos técnicos às arenas de tomada de decisão e a concepção defendida pelas visões participativas da democracia de aumento da participação no próprio processo administrativo, *praticando* uma forma intermediária entre as duas posições [...] (grifo nosso).

Em outras palavras, o conceito de Orçamento Democrático é algo que sobrepõe ideologias políticas de grupos e círculos, pois ele observa o consenso na tomada de decisão entre os participantes presentes e qual a melhor resolução cabível deve ser tomada em cada caso concreto, sendo desse modo a participação dos cidadãos na democracia indireta.

Já o conceito de Orçamento Público é usado para definir os investimentos que serão utilizados em um determinado período em receitas e despesas, pois tecnicamente o orçamento público no Brasil é regido por uma norma, a qual se encontra no artigo 2º da Lei Federal 4.320/1964, determinando que “a lei do orçamento conterá a discriminação da receita e despesas de forma evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho e de governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”. Pois, o orçamento público deve seguir a sua feitura em um único documento, contendo integralmente a previsão de receitas e despesas, as quais serão aplicadas na gestão de um governo no período de trezentos e sessenta dias do ano corrente.

Além do que, o Orçamento Público é uma ferramenta de organização de

suma importância da Administração Pública, visto que a sua aprovação depende de um controle legal e formal, tendo que passar pelo crivo de análises legais e de viabilidade e também pela aprovação tanto do poder legislativo, formado por representantes eleitos pela população, quanto a sua proposta tem que advir do chefe do executivo.

Portanto, vemos aqui que o conceito de Orçamento Democrático e Orçamento Público se diferenciam nas questões legais e formais quanto aos agentes envolvidos. Na primeira, temos a participação direta, enquanto que na segunda é indireta; são diferenças bem significativas, porém eles convergem para o mesmo ponto, que é a gestão da coisa pública.

### 3.1 CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988: UM MARCO PARA O ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO NO BRASIL

Um dos grandes avanços referente à participação popular advém da Constituição Federal (CF) de 1988, que em seus artigos e incisos confere uma maior participação dos cidadãos em políticas públicas e controle da corrupção, como podemos perceber em seu artigo 1º inciso II, que traz a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito e um dos princípios fundamentais da Carta Magna. Além do que, no mesmo artigo, assim como em seu parágrafo único enfatiza, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Segundo Calderon e Chaia (2002);

[...] a Carta Magna esta incumbida de ideologias participacionistas, não só pela inclusão de mecanismos de participação direta, como o de plebiscito e referendo e a iniciativa popular, mas também porque, ao longo do texto constitucional foram abertas brechas para a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais.

No mais, podemos dizer que com a promulgação da Constituição de 1988, a então atual Constituição Cidadã como é conhecida por alguns, propõe novos rumos e estímulos referentes a diálogos atuais com o Estado e a sociedade civil na conjuntura atual, que traz a participação da população como uma ferramenta de integração, pois é o que a CF de 1988 propõe literalmente.

Além disso, Pereira (1999) afirma que apesar da Constituição Federal (1988) trazer à tona em seu arcabouço uma série de inovações, que insere a população a

intervir na tomada de decisão de uma determinada gestão direta ou indiretamente no contexto atual, como forma de dar mais transparência nas contas públicas e os atos praticados por seus gestores, se constatou a pouca atuação da população.

Contudo, o constituinte, querendo dar uma segurança ao cidadão, enfatizou no decorrer do conteúdo da Carta Magna de 1988, vários apetrechos referentes à atuação popular no que diz respeito à fiscalização das despesas públicas. Mas não para por aí: os artigos 34 inciso VII e o 35 inciso II da Constituição foram elevados a princípios constitucionais, no que diz respeito às prestações de contas.

### 3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Antes de adentrarmos na discussão do Orçamento Público a partir Constituição de 1988, é preciso fazer uma breve remissão às constituições anteriores, épocas e ao período que cada uma delas se desenvolveu. Porque o Orçamento Público é um instrumento de planejamento permissivo que regula os gastos públicos, o qual subjase do pensamento de que a riqueza do Estado necessitaria ser diverso e autossuficiente, adistrita a riqueza do rei, imperador ou do soberano, pois isso era associado à necessidade de delimitar e regular as receitas e despesas dos governos que, no decorrer das épocas, extrapolavam o poder que tinham uma vez que necessitavam de recursos e obrigavam aos subordinados a contribuir com tudo que tinham, algumas vezes para quitar dividas de regalias insignificantes, as quais dificilmente traziam benfeitorias para a população.

Na Antiguidade Clássica se observou que não tinha orçamento público ou detectou-se que “os recursos do Estado romano confundiam-se com a fortuna particular do Imperador”, pois havia uma confusão de bens naquela época, além de que, o recolhimento de recursos e a utilização dos mesmos eram executados de forma abusiva pelos os gestores que desperdiçavam o uso do dinheiro público em favor próprio com coisas desnecessárias, regalias e ostentação, além disso, destinavam boa parte da receita na manutenção do seu exército e, no final de gasto, caso sobrasse algum valor, era destinado ao setor público para sanar as necessidades da população, mesmo que o orçamento fosse feito de maneira a dar publicidade ao cidadão com a receita que foi arrecadada e as despesas onde foram utilizadas era algo que não aconteceria (BUJANDA, 1962, p. 168).

Já na Idade Média, o cenário era bem parecido, pois as coletas de tributos

eram demasiadamente excessivas e o dispêndio dos administradores era incoerente, trazendo diariamente o inconformismo e a inquietação do povo. No entanto, é nesse momento que se inicia a primeira forma de controle da atuação financeira, apesar de que esse mecanismo seja somente usado na arrecadação. Deste modo, no ano de 1215, os barões ingleses obrigaram ao rei João I da Inglaterra, apelidado como rei João Sem Terra, a restringir o uso de suas atribuições de soberania, de onde vem o título do apelido. Esse título logo ficou conhecido como Magna Carta de 1215. Além do que, nele tinha um recurso que possibilitava “a arrecadação de tributos à aprovação da Câmara dos Comuns” (SILVA, 1996).

Partimos agora para a Era Moderna, é nesse período que nasce a delimitação das ações dos governantes, que nas épocas anteriores eram arbitrárias e sem fundamentos, pois esse entendimento floresceu, em particular, com o nascimento do constitucionalismo, precisamente com a Declaração de Direitos da Inglaterra (*Bill of Rights*), que teve sua aprovação em 1689 e abrangia uma lei parecida de subordinação ao Parlamento, nas questões referentes à elaboração de tributos. Além disso, a Revolução Americana em 1776 e a Revolução Francesa em 1789 tiveram suas causas, entre outros motivos, da cobrança de impostos excessivos e um despendido exagero dos monarcas, também sendo motivado pelos ordenamentos jurídicos seguintes e pela inserção de normas de comando para os governantes nas questões de arrecadar e gastar os recursos públicos. Afirma Aliomar Baleeiro (1997, p. 80) que,

[...] a lenta e secular evolução da democracia, desde a Idade Média até hoje, é marcada pela gradual conquista do direito de os contribuintes autorizarem a cobrança de impostos e do correlato direito de conhecimento de causa e escolha dos fins em que serão aplicados. Da Carta Magna e das revoluções britânicas do século XVII às revoluções americana e francesa do século XVIII, há uma longa e penosa luta para conquista desses direitos que assinalam a íntima coordenação de fenômenos financeiros e políticos.

Assim como o exposto acima, podemos perceber que ao longo de várias épocas, o orçamento público vem em um processo lento de democratização, no entanto, uma constante para que pudesse ser colocado em prática.

Torres (2011) ensina que o “Estado Orçamentário” é o fragmento da extensão do Estado de Direito tendo o seu subsídio nas receitas, em particular a tributária, que tem condão de servir como ferramenta na execução das despesas, além do que “o Estado Orçamentário” já nasce conjuntamente com o Estado Moderno. Durante o período de declínio do feudalismo no momento do Estado Patrimonial e Absolutista

surge à prioridade de se ter uma regularidade na aprovação, para assim os tributos serem lançados e realizar os gastos. A Inglaterra e a França são as primeiras a aderir a esse modelo; outros países como Espanha e Portugal aparecem com a chegada do liberalismo e as ilustres revoluções o qual se entrega plenamente ao Estado Orçamentário, que tenta conseguir por meio do orçamento “fixar a receita tributária e patrimonial, redistribuir rendas, entregar prestações de educação, saúde, seguridade e transportes, promover o desenvolvimento econômico e equilibrar a economia”.

Mais adiante, a pequena partícula que se tinha do então início do que se hoje tem como orçamento público, menciona-se na ocasião o frenesi sobre a câmara dos comuns, visto que no ano de 1706 os Comuns da Inglaterra mandou por meio da Resolução nº 66, que mudaria o orçamento substancialmente, dizendo que era de competência do Executivo a incumbência pelas finanças do governo, além disso, o gerenciamento, sugestão e proposições das receitas e de despesas, estando a critério do Parlamento aceitá-la ou não, inclusive realizando o comando da aplicação orçamentária. No mais, é no ano de 1787 que tivemos um avanço legislativo ainda maior, com a aprovação da Lei do Fundo Consolidado (*Consolidated Fund Act*), a qual trouxe um fundo global para o cadastro e fiscalizações de todas as receitas e despesas inglesas. No entanto, apenas “em 1822 é que foi redigido conforme o primeiro orçamento na Inglaterra formalmente” (PIRES; MOTTA, 2006).

Ainda conforme Pires e Motta (2006),

A Constituição dos **Estados Unidos** de 1776 já possuía um dispositivo de controle dos gastos públicos. No seu art. Bissecção 9, existe a previsão de que “Dinheiro algum poderá ser retirado do Tesouro senão em consequência da dotação determinada em lei. Será publicado de tempos em tempos um balanço de receita e despesa públicas”. E, no item 2 da seção 10 do mesmo art. I, está determinado que; nenhum Estado poderá, sem o consentimento do Congresso, lançar impostos ou direitos sobre a importação ou a exportação, salvo os absolutamente necessários à execução de suas leis de inspeção; o produto líquido de todos os direitos ou impostos alcançados por um Estado sobre a importação ou exportação pertencerá ao Tesouro dos Estados Unidos, e todas as leis dessa natureza ficarão sujeitas à revisão e controle do Congresso.

Como podemos perceber no citado acima que a Carta Magna dos Estados Unidos já tinha um mecanismo de controle Orçamentário bem antes do Inglês, contudo era só uma previsão que não foi colocada em prática.

Além disso, no ano de 1795 começou o processo para dar efetividade ao mecanismo já citado anteriormente, estabelecendo um Comitê que ficou conhecido

como Comitê de Recursos e Meios (*Committee of Ways and Means*), inaugurando seus trabalhos no ano de 1802 no Congresso. Entretanto, em 1865 houve a fragmentação do mesmo, que passou a trabalhar em conjunto com o Comitê de Dotações (*Appropriations Committee*). No entanto, apenas no dia “10 de junho de 1921 foi aprovada a Lei do Orçamento e Contabilidade (*Budget and Accounting Act*), que atribuía ao presidente à obrigação de enviar anualmente o planejamento orçamentário ao Congresso”.

Enquanto isso, no Brasil, durante o período colonial, não se ouvia relato sobre algum mecanismo formal, que tratasse da criação do orçamento público pelos seus gestores. No mais, as despesas eram subordinadas aos excessos da metrópole. Além disso, com Independência, as Constituições do nosso País começaram a considerar normas orçamentárias essenciais, onde dividia a responsabilidade alternando entre os poderes executivo e legislativo, além de centralizar sua feitura e autorização em determinados períodos em um único dos três poderes.

Como afirma Nascimento (1999, p. 64-65):

Da Constituição de 1824 até a presente data, o processo orçamentário foi se consolidando e se aperfeiçoando ao longo do tempo. Todas as Constituições durante esse período atribuíram grande importância ao orçamento, cumprindo destacar as seguintes fases de sua evolução: a) há exigência para que um Balanço geral seja encaminhado à Câmara com vistas à organização do orçamento geral; b) unificação das receitas e despesas mediante lei específica; c) criação do Tribunal de Contas da União – TCU; d) instituição do Código de Contabilidade Pública; e) reforma orçamentária permitindo, inclusive, o estorno de verbas; f) padronização dos orçamentos das pessoas de direito público; g) criação de Divisão de Orçamento do Departamento Administrativo do Serviço Público; h) divisão da receita ordinária e extraordinária e da despesa ordinária de capital; i) instituição de normas gerais de direito financeiro e tributário, com nova discriminação de renda.

De acordo com o exposto citado, a Carta Magna de 1824 trouxe critérios mais concisos e rígidos de como funcionaria, na prática, o orçamento, e que caberia ao executivo sua elaboração e caso tudo estivesse nos conformes da lei, seria aprovado pela Câmara dos Deputados. De acordo com o conteúdo constitucional aludido, o seu artigo 172 Firmava que:

O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, Ballogo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas.

Baleeiro afirma também (1997) que em 1831 e 1832 foi quando tivemos a primeira votação para a execução do orçamento brasileiro. Além disso, a Carta Magna de 1891 teve uma mudança considerável em seu texto, pois o poder legislativo a partir daquele momento estava privilegiado de decidir sobre o orçamento. Em seguida, o artigo 34 do conteúdo constitucional faz a seguinte menção: “Compete privativamente ao Congresso Nacional orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro”. No decorrer desse período, a constituição declarou em 1922 que a despesa e as receitas seriam norteadas pelo decreto de nº 4, 536 do Código de Contabilidade da União.

Entretanto, na Carta Magna de 1934, o Poder Executivo tem de volta a elaboração do orçamento, ficando agora o legislativo incumbido de sua aprovação. Como está definido em seu artigo 39, compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República: (...) votar anualmente o orçamento da receita e da despesa, e no início de cada Legislatura, a lei de fixação das Forças Armadas da União, a qual, nesse período, somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República.

Já no ano de 1937, a Carta Magna trouxe a legislação especificada em seis artigos em que o poder Executivo ficou incumbido da produção do orçamento, assim fundando para tal o Departamento Administrativo, que trabalharia com o executivo de acordo com o artigo 67, e também com a Câmara dos Deputados e o “Conselho Federal (Casa do Poder Legislativo)” que exerceriam a atividade de votar no orçamento sugerido (artigo, 71). No entanto, temos conhecimento que no decorrer desse período após o encerramento do Congresso, não chegaram a ser instaladas, pois o Brasil passava por um período muito delicado, chamado de Estado Novo, onde o poder se concentrou nas mãos do executivo, que ditava as leis por decretos-leis.

A constituição de 1946 traz de volta a democracia para o Brasil e esse período fica conhecido como República Nova. Além disso, a mesma recepcionou a norma que conferia o Poder Executivo a atribuição da feitura orçamentária e da aprovação pelo legislativo. Nessa época também tivemos o nascimento da Lei nº 4.320/1964, que inaugura e regula todas as normas de Direito Financeiro até os dias atuais. Do mesmo modo, ao mesmo tempo origina a Comissão Nacional de

Planejamento com o Decreto nº 51.152/1961, o qual serviria instruir as regras da constituição “planejamentista”, como era chamada por antecipar o planejamento dos setores e regionais.

Depois tivemos a constituição de 1967, a qual estava sendo regida em época de regime militar, que voltava novamente reunir todo o poder nas mãos do Executivo e, além disso, vedava as atribuições do Poder Legislativo referente a emendas que se trata o orçamento derivado de adição de despesas (§ 1º, art. 65), além disso, desconsiderava o texto orçamentário direcionado às casas legislativas parcelas no tocante ao orçamento monetário e das entidades públicas (estatais), diminuindo consideravelmente a quantidade de recursos financeiros a serem aprovados perante o Legislativo. Entretanto, podemos dizer que foi nesse período que se produziram significativas bases governamentais em segmentos financeiros e orçamentários.

Diante disso, o Decreto-Lei nº 200/1967 cria a Coordenação Geral, tendo como atributo realizar o planejamento orçamentário, como propor o orçamento anual. E depois, à sombra do Ministério, foi fundada a Subsecretaria de Orçamento e Finanças, que atualmente é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que funciona como órgão central do conjunto orçamentário.

Chegamos, então, à Constituição Federal de 1988 que trouxe grandes inovações referentes ao “orçamento público brasileiro” e em seu texto constitucional foi separado um capítulo exclusivo, onde trata das finanças públicas. Além disto, o orçamento foi agraciado com seção específica encontrada nos artigos 165 ao 169. No mais, devemos verificar entre suas várias mudanças, uma em especial que merece ser ressaltada, que foi a democratização das políticas públicas e tendo como apoio o Poder legislativo, que também teve um aumento em suas atribuições e consecutivamente uma estabilidade no seu desempenho com o Poder Executivo, que tem a constituição em mecanismos legais de planejamento orçamentários incorporados, além do que são formados pelas “leis do plano plurianual, de diretrizes e dos orçamentos anuais”.

Da mesma maneira, sob sua égide, e seguindo as suas normas, é estabelecida a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF nº 101/2000), com a finalidade de assegurar maior transparência, fiscalização e eficácia aos gastos públicos.

Além disso, modificações importantes aconteceram no orçamento público brasileiro com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Além disto, tivemos a feitura do novo arranjo das peças orçamentárias – “plano plurianual, diretrizes

orçamentárias e orçamento fiscal, Da seguridade e de investimentos” –, logo a atuação do Poder Legislativo passou a ser algo determinante, assegurando efetividade ao processo democrático nas finanças públicas brasileiras.

A Carta Magna de 1988 alterou consideravelmente a política orçamentária no Brasil, que antes era ditada pelos governos militares. Além disso, criou Lei e Diretrizes Orçamentárias LDO, o Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual a LOA, que regularia todo sistema orçamentário brasileiro como afirma Cruz (1988):

Com a Constituição Federal de 1988, o Orçamento Plurianual dá lugar ao Plano Plurianual, que 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 as relativas aos programas de duração continuada. Introduz-se ao sistema orçamentário brasileiro uma peça nova que até então não existia: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, compreendendo as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Por sua vez, o Orçamento Fiscal e o Orçamento Sest do regime constitucional anterior são substituídos pelo Orçamento Anual, que passa a conter três peças individuais, porém, integradas entre si: I – o orçamento fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Finalmente, o Orçamento Monetário perde seu papel destacado na política fiscal brasileira, deixando de existir como peça autônoma.

Diante disso, percebemos que a constituição de 1988 trazia algumas características bem sucintas do orçamento, referente às constituições anteriores, pois a nova CF de 1988 trazia significativas mudanças como transparência, organização e equilíbrio fiscal, e principalmente a atuação do Poder Legislativo.

### 3.3 ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Antes de falarmos de orçamento é imprescindível o saber de sua organização a partir da Constituição Federal de 1988, diante disso a elaboração do Orçamento Público brasileiro se dá em seu artigo 165, estabelecendo três leis distintas entre si, nomeadas de Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes

Orçamentaria (LDO) e por fim a Lei Orçamentaria Anual (LOA), estas normas ditaram como deve ser o processo orçamentário formalmente.

A elaboração da lei orçamentaria é feita pelo Poder Executivo nos âmbitos da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, em seguida vai para o Poder Legislativo correspondente de cada ente respectivamente, Congresso Nacional, Assembleias legislativas Câmaras Municipais, a proposta deverá ser analisada minuciosamente podendo ser aprovada, caso siga a literalidade da lei ou rejeitada.

Passáramos agora a analisar o que cada lei citada propõe. . Inicialmente temos o Plano plurianual que segundo Hely Lopes Meirelles; o PPA “deve estabelecer, de forma regionalizada as diretrizes e metas para as despesas de capital e outras decorrentes delas, relacionadas para os programas de duração continuada”. Além disso, os investimentos que tenham o prazo efetivação que ultrapasse um ano devem ser encaminhados até o dia 31 de agosto do corrente ano do mandato executivo. Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias fica responsável por determinar metas é priorizar as demandas mais importantes dentro do orçamento público, entre elas está a “despesa de capital para o exercício financeiro subsequente”, de forma a conduzir a produção da LOA. E por ultimo a Lei Orçamentaria Anual, ficando responsável pela previsão das receitas e despesas do orçamento do ano seguinte ao da sua construção, comprovando a política econômico-financeira e o projeto que o governo deseja colocar em pratica.

A CF de 1988 determina que essas leis Normas serão regidas pelo seu artigo 165, sendo elas de iniciativa do Poder Executivo, estabelecerão que:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

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

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.

Por conseguinte, podemos dizer que o conjunto dessas três ferramentas orçamentárias PPA, LDO e a LOA projetam o processo de planejamento, assim o orçamento público conferindo a elas atuação integrada.

### 3.4 ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

O Orçamento Público no Brasil trata-se de uma Lei que se calcula a receita e fixa a despesa para um ano. Desse modo se faz uma projeção da atividade financeira do Estado. A partir do orçamento conhece o quanto se pretende arrecadar e com essa previsão fixam-se as despesas que serão realizadas.

Isso pode ser corroborado na Lei Federal 4.320/1964, artigo 2º, a qual apregoa "a lei do orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecida os princípios da unidade, universalidade e anualidade". O Orçamento Público pode ser considerado uma ferramenta imprescindível, talvez o mais antigo da gestão pública.

Nesse sentido, precisa ser analisado e aprovado pelo Poder Legislativo, visto que a proposta do orçamento é sempre do Chefe do Poder Executivo (Presidente, Governador e Prefeito), e o Legislativo tem o poder de autorizar ou reprovar os investimentos a serem executados no orçamento. Considerando que o legislativo é representado pela sociedade, em tese, seria o povo autorizando a atuação do Estado, haja vista que as despesas apenas poderão ser realizadas se tiverem sido fixadas nesse instrumento de gestão.

No tocante às receitas, necessariamente não precisa ser arrecadado o que está previsto, caso a arrecadação seja inferior, será preciso reduzir o que estava orçado pelo critério de prioridade e, se acontecer o contrário, ou seja, mais arrecadação do que o previsto será necessário passar pela aprovação prévia do legislativo.

Para o orçamento dentre outras funções, descrevem os propósitos e as ações de governo tais como: melhoria da saúde da população, redução das desigualdades municipais, estaduais e regionais, promoção das exportações, desenvolvimento do ensino. Ações que são alocados recursos necessários para sua execução.

Nesse contexto, o orçamento público torna-se elo entre os recursos financeiros e a atividade do Estado na busca pela efetivação de políticas públicas. Com essa assertiva, receitas previstas arrecadadas em tempo hábil e as despesas executadas conforme planejamento e, por conseguinte, ações efetivadas com êxito, o executivo terá os objetivos almejados no orçamento. Outrossim, o orçamento público da União, dos estados e dos municípios tem a finalidade de evidenciar qualitativamente e quantitativamente as políticas públicas e propor ações para desenvolvê-las.

Considera-se um processo contínuo, dinâmico e flexível, traduzindo em aspectos físicos e financeiros num período de um ano, os programas de trabalho do governo, sendo seu ritmo de execução ajustado aos recursos planejados, com vistas a assegurar a contínua liberação de recursos, e ainda sendo importante a publicização de sua aplicação.

Ao longo das últimas décadas, a forma de organização do orçamento vem sofrendo alterações e apresentando novas características conforme sua finalidade, atendendo hoje a distintos propósitos, dentre os quais destacamos, de acordo com Carvalho (2010):

Controle dos gastos, o orçamento deve ser um instrumento de proteção contra. O mecanismo utilizado é o detalhamento da especificação dos objetos de gasto, como por exemplo, diárias, locação de mão-de-obra, serviços de consultoria e outros; gestão dos recursos, o orçamento deve especificar com clareza os projetos e atividades de modo a possibilitar aos administradores dos órgãos públicos orientação efetiva, e ao público planejamento, o orçamento deve ser um instrumento de implementação do plano de médio prazo do Governo. As ações orçamentárias, projetos e atividades, devem resultar em produtos que contribuam para consecução dos objetivos dos programas; administração macroeconômica, o orçamento deve ser também um instrumento para controlar as receitas e despesas agregadas, de modo a possibilitar o alcance de objetivos de inflação baixa e redução do desemprego.

No Brasil, se faz necessário destacar que o orçamento público é apenas “autorizativo”, portanto, não-impositivo. Ou seja, o gestor apenas realiza a despesa pública que estiver conjeturado na lei orçamentária, ele não é obrigado a realizar, visto que só a previsão no orçamento não vincula a sua execução.

O orçamento público é uma das ferramentas de planejamento e execução das finanças públicas mais antigas, o qual é considerado o instrumento responsável pela antecipação das receitas a serem arrecadadas e pela fixação das despesas a serem executadas no exercício financeiro subsequente, tendo como objetivo a “continuidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade na qualidade dos serviços prestados à sociedade” (CARVALHO, 2010).

Detalhando melhor o conceito, afirma Bezerra Filho (2012):

Orçamento Público é a ferramenta legal de planejamento do Ente Federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) onde são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período, objetivando a execução dos programas e ações vinculados às políticas públicas, bem como as transferências constitucionais, legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos inerentes às funções e atividades estatais.

Nesse sentido, segundo a Constituição Federal de 1988 em seu art. 24, inciso II, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o Orçamento Público. Assim, devendo realizar de forma econômica, efetiva e eficaz a alocação dos recursos públicos.

Com a edição da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os entes passaram a ter por obrigação publicar e disponibilizar para a sociedade informações referentes à execução orçamentária. Destacando, assim, a transparência dos relatórios para que qualquer cidadão possa acompanhar como estão sendo desenvolvidos os planos de governo.

De acordo com a LRF, inciso I do parágrafo único do art. 48, para que a transparência da gestão fiscal seja assegurada, a Administração Pública deve incentivar a participação popular e realizar audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Nessa perspectiva, pode-se vislumbrar que além da transparência, o governo também deve realizar a descentralização político-administrativa das decisões, especialmente em relação aos recursos públicos que se encontram cada vez mais escassos. Diante desse contexto é que começam a surgir à importância do Orçamento Participativo (OP) dentro da gestão pública. Haja vista que, as decisões orçamentárias são determinações políticas de suma importância para a nação e, por esse motivo necessitam ser realizadas democraticamente (MARQUES, 2011).

O orçamento democrático surgiu com intuito de trazer mais transparência para a gestão dos recursos públicos e democratizar as decisões, haja vista que por meio deste mecanismo os cidadãos ajudam a definir como serão realizados os gastos com o dinheiro público durante o ano seguinte. Assim sendo, o orçamento participativo é considerado um instrumento “governamental de democracia participativa” que possibilita que a sociedade civil interfira de forma direta na “gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas” (COSTA, 2010). Como asseveram Pires e Martins (2011):

Orçamento participativo (OP) é o nome atribuído a variadas formas de participação, predominantemente no âmbito do poder local, de indivíduos eleitoralmente aptos, credenciados ou não por organizações da sociedade civil, no processo de elaboração orçamentária, em suas distintas fases, podendo alcançar ou não os momentos de execução e controle, em que as decisões de gasto público deliberadas pelos poderes formais, com base nos procedimentos da democracia representativa tradicional são transformadas em obras ou serviços.

A partir do exposto, pode-se perceber que o orçamento participativo funciona como um elo entre a sociedade e Estado, isto é, por meio dessa participação a população tem direito e o dever de decidir, propor e fiscalizar os recursos gastos pelos representantes do governo. Portanto, o orçamento participativo é aquele em que a sociedade civil tem o papel de participar de forma direta e efetiva na construção das propostas do governo (BEZERRA FILHO, 2012).

Para Mendes (2004), no Brasil, a experiência de orçamento participativo teve sua fase mais importante de desenvolvimento no período compreendido entre 1989 e 1996. Período que apresenta as experiências mais conhecidas, dentre elas: a de

Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Santo André (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), São Paulo (SP), Santos (SP) e Jaboticabal (SP). Outrossim, o período que o OP foi disseminado para outros municípios e a população teve o direito de participar de forma direta nas decisões relacionadas aos recursos públicos.

Diante da exposição, corrobora que o orçamento participativo pode contribuir para alcançar os objetivos propostos, desde que os envolvidos se comprometam e colaborem efetivamente para realizar as devidas funções propostas. Para isso é necessária a participação e o envolvimento coletivo dos agentes governamentais e sociedade civil, desde a elaboração, como no desenvolvimento do orçamento público.

### 3.5 ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO

No texto existente a respeito do OD, observamos várias características que a identifica como descentralização nas tomadas de decisões públicas, além da participação em fóruns públicos de debates e deliberações como também na inclusão institucional à atuação das populações menos favorecidas, “em termos organizacionais e econômicos” na descrição de “prioridades de investimentos municipais costumam” ser mostrados como fundamentos para inclusão dos atores nesse processo( AVRITZER, 2003).

Confome ensina Avritzer (2003), podemos dizer que o OD tem como base quatro elementos.

O primeiro é o ato de ceder a Soberania por aqueles que possuem a produção do processo representativo local; “a soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais temáticas que operam a partir de critérios da universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornado, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação”, quanto a isso, temos aqui a introdução da população nas tomadas de decisão junto a gestor.

O segundo elemento “é a reintrodução da atuação da participação local- tais como assembleias regionais- e de elementos de delegação- tais como o conselho (do OP)-, representando, portanto, uma combinação de métodos participativos”, diante disso podemos perceber um papel institucional que a autoriza a população definam diretamente, escolhendo seu próprio representantes e, desta forma, outorguem a eles a função de concordar com as decisões prioritárias tomadas

diretamente decididas com vexame financeiro e técnicos que acontecem com frequência.

Terceiro “é seu principio de auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes (...)”. Aqui o elemento fortalece a propriedade deliberativa do OD. Pois, além das decisões que são tomadas referente a matérias essenciais contida no projeto de investimento, estende-se também a oportunidade para discutir sobre as normas do processo, além disso torna a participação da população em subsídio não só projeto de investimento municipal, “mas também participante do próprio processo participativo ao se apoderarem das regras, os participantes tornam-se ainda mais capazes de controlar a dinâmica participativa, seus resultados e aqueles que o implementam”.

Por último, o quarto elemento “é a tentativa imposta pelo OP, de reverter as propriedades de distribuição dos recursos públicos no nível local através de uma fórmula (que varia de cidade para cidade) que privilegia os setores mais carentes da população”. Logo, percebemos que aqui a inclusão dos cidadãos ocorrem tanto da visão política como também da social, pois as áreas com menor renda começam ser mais atendidas, assegurando, desse modo conferindo uma maior legitimidade.

Diante a descrição desses elementos resumidamente, se a próxima de um série de pontos destacados pelos defensores do OD, (Faria, 1996; Somarriba e Dulce, 1997; Fedozzi, 2000; Santos, 1988; Abers, 2000; Navarro, 1988; Avritze, 2002; Ribeiro e Grazia, 2003). De forma global, podemos dizer que os estudos apresentados assentam a característica deste experimento institucional, posto que abre caminhos para efetiva atuação da população, sendo ela organizada ou não, em virtude de transmissão de recursos públicos para áreas economicamente desfavorecidas.

Segundo os defensores da OD, o Orçamento Democrático procura um conceito de democracia onde a vitória do governo, se dê através do voto dos cidadãos, não se finde a atuação da população, mas em contra partida autorize recomeçar um novo processo, criando dois pontos de forças democráticas: um nascido do voto e outro nascido das instituições diretas de participação.

Conforme Genro e Souza (2001),

A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Essa experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política

no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem, por meio de políticas teocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública.

Avritzer (2003), explica que o OD é uma criação institucional revolucionária, que permite que a população tome para si uma parcela na produção do orçamento Municipal, além de fiscalizar o executivo para que cumpra com o seu papel.

Já para Wampler (2003), o sentido de OD vai além de uma mera atuação na exposição de mecanismos Municipais ao destacar que esse é um meio de grande valia na justiça redistributiva, na qual população deposita seus esforços nesse processo. Além disso, podemos atribuir a essa experiência uma condição quase mitológica, consagrando o Orçamento Democrático ao nível de “precursor da democracia e da mudança social”.

Outrossim, é formato do OD, a cidade de Porto Alegre no Estado do Rio Grande do Sul possui o melhor modelo de Orçamento Democrático, contudo o modelo não é algo padrão, então a metodologia e o formato desse mecanismo de gestão orçamentária pública fica a critério de cada município aderente:

Quanto o formato do OP, este não possui autoria individual, não correspondente ao formato proposto movimentos comunitários nem tampouco ao formato proposto pelo PT. É resultado de propostas feitas por cada um dos autores e das instituições para implementá-las. A existência de uma proposta de múltiplas autorias faz com que a elaboração entre Administração local e a sociedade civil sejam mais acentuadas (AVRITZER, 2000).

Para Pires (2001), existem dois elementos fundamentais para diferenciar as metodologias aplicadas nos municípios onde se OD, primeiro o objetivo que as regulam e até onde as comunidades podem discutir sobre os temas propostos.

Conforme o objetivo da atuação dos cidadãos, o autor traz duas alternativas: a primeira partiria do pressuposto de manipulação do executivo municipal com a finalidade de sobre sair sob o legislativo oposicionista, a segunda seria a real vontade do Estado em aumentar efetivamente a participação da sociedade civil na gestão pública.

Na deliberação o autor enfatiza que na maioria das vezes os cidadãos são apenas consultados, em outros casos, a ideia é deixar a tomada de decisão nas mãos da população,

O esquema a seguir traz uma organização feita por Felix Sanchez com os principais pontos norteadores das experiências do OP nos municípios e Estados da

Federação.

### **Princípios e características gerais do OP**

#### **Princípios do processo de participação:**

- 1) Participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias;
- 2) Combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional
- 3) concede aos participantes as definições de regras internas;
- (4) Alocação de recursos para investimento baseada na combinação de critério geral e técnico, ou seja, compatibilidade as decisões dos participantes, critérios técnicos e limites financeiros.

#### **Características fundamentais**

- 1) Ter como base geográfica uma divisão territorial da cidade;
- 2) Ter os conselhos regionais deliberativos;
- 3) Permitir modificações na sua esfera de competência, a qual deve aumentar à medida que os conselhos se fortalecem;
- 4) Todos os moradores da área de abrangência do conselho fazem parte do mesmo e os que se elegem, tendo que prestar contas dos seus atos periodicamente;
- 5) Os conselhos respeitarão a autonomia operacional da administração municipal;
- 6) Conselho geral da cidade tratará das questões de toda a cidade e deliberará sobre orçamento municipal;
- 7) As diversas entidades da sociedade civil atuarão no sentido de reforçar a participação nas assembleias regionais;
- 8) Os assuntos tratados nos conselhos devem ser de amplo conhecimento de todos os moradores da região;
- 9) Deve ser assegurado o princípio da fidelidade do representante ao representado;
- 10) Deve existir nos conselhos a representação proporcional das posições diferenciadas.

#### **-Funcionamento do OP**

- 1) Quando as decisões dependerem de uma decisão da câmara caberá aos conselhos exercer sua pressão organizada.
- 2) Definição do setor do governo onde funcionará o OP;
- 3) Descrição do ciclo do OP: reunião inicial para apresentação, reunião regionais para seleção de prioridades reunião intermediárias para confirmação das escolhas, negociação entre o executivo e representantes da população sobre a montagem proposta orçamentária;
- 4) Encaminhamento da proposta orçamentária para a Câmara Municipal;
- 5) Prestação das contas públicas;
- 6) Comissões de fiscalização e acompanhamento de obra.

#### **-Critérios distributivos e técnicos**

- 1) Critérios técnicos: demográfico, de carência territorial dos bens e dos serviços
- 2) públicos de preferência popular;
- 3) Critérios baseados na deliberação pública;
- 4) Critérios exequibilidade.

#### **Natureza do OP**

- 1) Decisão e soberania popular materializada na noção de deliberação pública;
- 2) Decisão sobre o conjunto do orçamento da prefeitura;
- 3) Prestação de contas e transparência para efetivação do controle social das decisões;
- 4) Delimitação de um processo de decisão, por parte da sociedade e do Estado, de um corpo de representantes especialmente eleitos para deliberar a alocação de recursos (SÁNCHEZ, 2002).

De acordo com Wampler (2003), essas características citadas acima se diferenciam dependendo de região para região e de acordo com a demanda local e a gestão de cada município.

### 3.6 ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO NA CIDADE DE JOÃO PESSOA, ESTADO DA PARAÍBA

O Orçamento Democrático em João Pessoa – PB foi criado no ano de 2005, fruto de uma nova reforma de governo, bem como, foi regulamentado pela aprovação da Lei nº. 10.429, de 14 de fevereiro de 2005.

Essa nova configuração de modelo na gestão estabelecida como um instrumento interventivo em práticas orçamentárias, trouxe à tona a tentativa de cessação de práticas políticas conservadoras, regidas fortemente por elementos coronelistas e clientelistas estabelecidas nas relações de poder no decorrer do tempo em todo o Estado da Paraíba.

Segundo Carvalho (2002), tal política coronelista, se desenvolveu na zona rural representada pela figura dos coronéis (latinfundiários), que se apropriavam de todo poderio econômico daquela região, essa dominação resultou em um desamparo social intenso, pois as relações sociais estabelecidas com os produtores rurais eram baseadas em práticas de subordinação e coercitivas, este domínio da política local determinava então, as articulações com as esferas do governo, estabelecendo desse modo, a presença do sistema oligárquico. Sendo assim, há nesse contexto político regional um descomprometimento com os princípios democráticos, no qual foi se delineando nos espaços de gestão uma participação popular minoritária, quase ausente.

Vale ressaltar que, o sistema de oligarquias se desenvolveu em todo o país, no qual ocasionou em questões agudas de desigualdade social, econômica e política, trazendo à tona elementos ainda mais críticos na região Nordeste somados a realidade da seca, pobreza e miséria, que se agravaram ainda mais com a ausência de políticas públicas capazes de subsidiar o desenvolvimento da região.

O surgimento do OD no município de João Pessoa/PB surge com viés democrático e participativo, como um importante instrumento capaz de gerir uma atuação maior e mais representativa da sociedade civil no orçamento público, visto que antes disso, era quase ausente a prática de inclusão do povo como ator principal na construção de uma gestão democrática e coletiva.

O novo campo político desenhado no município de João Pessoa/PB surge com o então prefeito eleito Ricardo Coutinho, líder político da esquerda, militante dos movimentos sociais e luta sindical, que teve como um dos compromissos da

campanha a implantação do Orçamento Democrático. Sendo assim, sua implantação foi resultado das experiências vivenciadas em outras cidades do país, mas que foi adequado para atender as necessidades da região.

Por conseguinte, ocorreu a estrutura institucional do OD desenvolvido por meio de um Regimento Geral, no qual transcorreu a subdivisão em 14 regiões orçamentárias, definidas nos bairros, com o intuito de promover um maior número de representações e aproximação nas comunidades. O OD foi dividido em várias etapas, pautadas em assembleias, reuniões, audiências, que ocorrem em cada uma das regiões.

A primeira etapa do OD versa por meio da audiência regional, que acontece em todas as regiões, e é um momento aberto de participação para quaisquer pessoas da população, não há critérios para participar. Tem como objetivo promover o diálogo entre governante (prefeito e secretários) e governados (comunidade) por meio das demandas apresentadas e priorizá-las de acordo com as necessidades daquela região.

Já a segunda etapa ocorre por meio de Assembleias Regionais, é organizada pela equipe institucional do OD do município, e acontecem a cada dois anos. Nesse ciclo do OD não há a presença do prefeito e secretários, que justifica-se pelo motivo de propor mais autonomia a comunidade, sem quaisquer intermédio político partidário. Nessa etapa também acontece a nomeação dos representantes (conselheiros) regionais.

Na terceira etapa ocorre a nomeação dos conselheiros municipais, que são escolhidos pelos conselheiros regionais. Vale ressaltar que, apenas os conselheiros regionais participam dessa fase, contudo, não é vedada a participação da comunidade.

A quarta etapa será definida com a Assembleia Geral dos Delegados do OD, e as Audiências Setoriais, no qual cada secretaria define os projetos incluídos na LOA.

A última etapa ocorre ao final de cada ano, é uma etapa de avaliação e planejamento com os atores envolvidos, no qual é avaliado o desempenho do ciclo até o momento atual, com base nisso, acontece o planejamento do próximo ciclo.

As estruturas do OD diferenciam-se de várias maneiras em todo o mundo em termos de escala, procedimento e objetivo. O OD, em sua concepção, é muitas vezes contextualizado para se adequar às condições e necessidades particulares de

uma região

A proposta do OD é desafiadora, pois promover participação popular em gestão pública é, também, se deparar com impasses condizentes com o contexto histórico vivido pela sociedade de forma excludente, que foi sempre submissa ao poderio econômico. Promover a oportunidade do diálogo, da autonomia, de forma horizontal entre governante e governados é, sobretudo, democratizar e oportunizar a construção coletiva de fazer política.

### 3.7 O EMPODERAMENTO A PARTIR DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO

Segundo John Friedmann (1996), a palavra Empoderamento vem do inglês empowerment que vem ganhado destaque nos últimos anos. A mesma pode ser entendida como sinônimo de autonomia, na proporção quando se fala da capacidade de cada sujeito e círculos que ponderem o debate referentes às questões de interesse de um determinado grupo, escolher qual rumo deve ser tomado em várias esferas como política, econômica, cultural, psicológica, entre outras. Assim constituindo a forma pela qual o indivíduo se sente capaz de se envolver nos mais diversos debates e se posicionar a favor ou contra em assuntos que possam ser divergentes.

O empoderamento independentemente do ponto de vista que se adote, resulta na maioria das vezes em contrapor os mecanismos clássicos da democracia representativa, possuindo em sua base um crescimento da cultura política e do capital social. Gerando novas institucionalidades (Rich et al., 1995; Jacobi et al., 2004), assim acrescentando o elemento participativo das políticas públicas, por meio da publicização das contendas e dos procedimentos e de atuação, como debate, demanda, negociação, deliberação e voto, para que se tenha à efetivação é necessário alastrar o acesso ao empoderamento e a participação do sujeito de direito a “informação e consolidar os canais abertos para a participação da população”. (Bell, 2004). “O ponto de partida desse processo, sem desconsiderar as lutas globais, é o local, desde as unidades domésticas” (Antunes, 2002).

No mas, podemos dizer que determinado grau de empoderamento pessoal é necessário para atuação ativa em um processo de tomada de decisão (Rich et al., 1995). Diante disso pode ser ainda fruto da atuação, quando os sujeitos tomam conhecimento de sua própria força intelectual para afirmar e declarar suas

inclinações, além de motivar os outros ou quando toma para si parte de um processo de decisões, que eleva sua fé no sistema. Rich et al. (1995) salientam também a oportunidade de líderes locais que encorajem o empoderamento “intrapessoal na medida em que servem de modelo e organizam os cidadãos para exercer influência quando estes não o conseguiriam por conta própria”.

Por conseguinte percebemos que poderes políticos podem dar acesso à atuação popular na tomada de decisões, pois dentro de uma sociedade onde o gestor a partir de uma política democrática coerente de nível de capital social, se tem o pressuposto da propriedade desses recursos demanda um formato institucional, e uma estrutura de oportunidades políticas em que a participação da população não se limite a processos eleitorais para que possa eleger um representante, e sim que se proponha outras de mecanismos formais de atuação mais direta e constante na fiscalização, e na criação de implementação de políticas públicas, as quais empoderem não só os atores como também a sociedade no todo. ( RAPPAPORT, 1995).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira mais ampla, todos os esquemas de orçamento democrático permitem que os cidadãos deliberem com o objetivo de criar um plano financeiro concreto (um orçamento) ou uma recomendação para representantes eleitos. No modelo de João Pessoa, a estrutura do esquema confere às autoridades sub jurisdições (vizinhanças) autoridade sobre a jurisdição política mais ampla (a cidade) da qual fazem parte.

O OD pode ser definido como um processo de tomada de decisão por meio do qual os cidadãos deliberam e negociam sobre a distribuição de recursos públicos. Ele é concebido como um esforço de base, incluindo a auto-organização da comunidade e a tomada de decisões. O exemplo clássico é o modelo de Porto Alegre - um ciclo de discussões e decisões que dura um ano e é obrigatório para as autoridades. A abordagem é focada na identificação de demandas e no estabelecimento de prioridades para o financiamento. Além disso, a maior ambição é usar este formato para distribuir não apenas fundos discricionários gastos em projetos de infraestrutura, mas também fundos regulares.

Fazendo um recorte regional para o município de João Pessoa – PB, observamos por meio da exposição deste trabalho, que é possível construir uma gestão pública orçamentária com participação popular. Pois, em uma região que foi fortemente marcada por uma política conservadora, conseguir desenvolver uma relação que oportuniza o acesso da sociedade na construção da gestão pública, já se pode considerar um avanço.

Apesar de o OD ser um instrumento empoderador, a sua propositura fica a critério do gestor, assim como o seu procedimentos depende cada município, o modelo de OD o qual foi analisado não deixa nada a desejar que e o do Porto Alegre no Estado do Rio Grande do Sul, ele serve como parâmetro para os municípios. De acordo com o que foi discutido, percebesse que existe uma diferença entre a OP/PA e OD/JP, logo concluisse que o modelo de OD de João Pessoa ainda não é o ideal, mas que não deixa de ser uma ferramenta de avanço na gestão pública do município.

Já na questão de empoderamento na cidade de João Pessoa pode-se perceber que o Orçamento Democrático não está cumprindo sua função principal, pois é necessário que a população deixe de ser figurante e passe a atuar no papel

principal que é o objetivo principal do OD, visto que quase não se percebe a atuação da população nesse cenário que sepre posto contra a vontade dos cidadãos ideias e vontades e vontades que nem sempre eram combinada ou consultada as demandas da poluição.

Diante do que fora exposto, conclui-se que o Orçamento Democrático como forma de empoderamento ainda é o melhor mecanismo de participação popular referente à fiscalização, planejamento e cooperação nas tomadas de decisões locais e melhor aproveitamento dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da organização da sociedade civil em Porto Alegre. In: **Cadernos da Cidade**, vol. 5, n. 7, 2000.
- ALMIRO, A. **Questões de Técnica e de Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1957.
- ALVES, W. M. **Orçamento Participativo no Brasil**. Rio de Janeiro: PSUpress, 2016.
- ANANIAS, P. Orçamento Participativo: por que o implementamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. (Orgs.). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- ANTUNES, M. **O caminho do empoderamento**: articulando as noções de desenvolvimento, pobreza e empoderamento. In: ANTUNES M. e ROMANO, J. O. Empoderamento e direitos no combate à pobreza. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.
- AVRITZER, L. Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições públicas. In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. (Orgs.). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- \_\_\_\_\_. O orçamento participativo e teoria democrática: um balanço crítico. In: Avritzer, L. (orgs.) **A inovação Insitucional no Brasil: O Orçamento Participativo**. SP: Cortez, 2003.
- AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. M. Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios. In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. (Orgs.). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- BAIERLE, S. Experiência do Orçamento Participativo: um oásis no deserto neoliberal? **Jornal De olho no Orçamento**, Porto Alegre, n. 6, abr. 1998.
- BALEEIRO, A. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- BELL, S. Does “**Participatory development**” encourage processes of **empowerment**? Centre of Developing Areas Research (Cedar) – Research Papers, University of London, 2004.
- BENEVIDES, M. V. M. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 7. ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, P. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOSCHI, R. R. Modelos Participativos de Políticas Públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. (Orgs). **Orçamento Participativo**: construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964, p. 2745. Col. 1.

BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 05 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Quadro\\_Lcp.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Quadro_Lcp.htm). Acesso em: 10 abr. 2019.

BUJANDA, F. S. **Hacienda y Derecho**. Madrid: Institutos de Estudios Políticos, v. 1, 1962.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASSAB, H. D. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Rio de Janeiro: Ática, 2007.

COSTA, A. L. Gestão orçamentária participativa. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3187>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

CRUZ, F. Comentários sobre a Reforma Orçamentária de 1988. **Revista de Contabilidade “Vista & Revista”**, v. 4, nº. 1, p. 16-22, 1992.

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DEODATO, A. **Manual de Ciência das Finanças**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1965.

DOMINGUES, J. M. O Desvio de Finalidade das Contribuições e o seu Controle Tributário e Orçamentário no Direito Brasileiro. In: DOMINGUES, J. M. (Coord.). **Direito Tributário e Políticas Públicas**. São Paulo: MP, 2008. p. 316-332.

FEDOZZI, Luciano J. O **Poder da aldeia**: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo editorial, 2000.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FRIEDMANN, J. (1996). Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo. Celta: Oeiras.

FRIGOTO, G. Políticas para o Ensino Técnico-Profissional. In: OLIVEIRA, M. N. (Org.). **As políticas educacionais no contexto da globalização**. Ilhéus: Editus, 1999. p. 131-145.

FUHRER, M. C. A.; FUHRER, M. R. E. **Resumo de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2001.

GUIMARÃES NETO, L.; ARAÚJO, T. B. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico do Brasil. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

JACOBI, P.R. et al. (2004) Capital social e desempenho institucional – reflexões teóricometodológicas sobre estudos no comitê de bacia hidrográfica do Alto Tietê, SP. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, II, 2004, Indaiatuba (SP). 2004.

MEDEIROS, H. T. **Projeto de Orçamento Participativo**. João Pessoa: UFPB, 2015.

NASCIMENTO, C. V. **Curso de Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

NAVARRO, Zander. **Affirmative democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting** in Porto Alegre, Brazil. World Bank,

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A Evolução História do Orçamento Público e sua Importância para a Sociedade. **Revista Enfoque**: Reflexão Contábil, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

PIRES, V. **Orçamento Participativo**: o que é, para que serve, como se faz. Barueri, SP: Manole, 2001.

RIBEIRO, A. C. T. E Grazia, G. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período 1997 a 2000**. São Paulo: Vozes, 2003.

RODRIGUES, M. A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SILVEIRA, A. T. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2007.

SOMARIBA, Maria da Mercês G. Movimentos Reivindicatórios Urbanos – Elementos de um Marco Interpretativo. **Análise & Conjuntura**, BH, v. 7, nº 2 e 3, maio/dez 1992.

SOUSA, U. W. **Os orçamentos dos cidadãos tornam os governos mais transparentes**. São Paulo: Ápice, 2017.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 18. ed. 2011.