

**FACULDADES ALVES FARIA (ALFA)
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

CREIDE MARIA RIBEIRO SILVA

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA: PROPOSTAS E REALIZAÇÕES
(2001-2004)**

**Goiânia - GO
Maio de 2013**

CREIDE MARIA RIBEIRO SILVA

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA: PROPOSTAS E REALIZAÇÕES
(2001-2004)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Alves Faria, como requisito à obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Regional, sob a orientação da professora Dra. Heliane Prudente Nunes.

Linha de pesquisa: Análise e Políticas de Desenvolvimento Regional

Goiânia - GO
Maio de 2013

CREIDE MARIA RIBEIRO SILVA

GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA: PROPOSTAS E REALIZAÇÕES
(2001-2004)

AVALIADORES

Profa. Dra. Heliane Prudente Nunes

Assinatura: _____

Professor Leitor:

Prof. Dr. Fernando Negret Fernandes

Assinatura: _____

Professor Leitor

Profa. Dra. Renata Cristina de S. Nascimento

Assinatura: _____

Goiânia - GO
Maio de 2013

Ao meu esposo João Manoel e aos meus filhos Rodrigo e Larissa que, com muita paciência, foram capazes de me incentivar e adiaram momentos de lazer em família em prol do meu objetivo.

Aos meus pais, que suportaram longos momentos de minha ausência na velhice e entenderam o que eu almejava. Querida mãe, jamais me esquecerei das orações feitas, da simplicidade e do caráter que envolve o seu ser. Tenho muito orgulho em ser fruto de uma pessoa assim.

AGRADECIMENTO

Muitas pessoas devem ser contempladas com os agradecimentos por terem colaborado com o desenvolvimento deste trabalho, e certamente não será possível citar todos que se empenharam comigo nesta missão.

Primeiramente, agradeço a Deus por ter permitido que eu terminasse minha dissertação, aferindo-me forças nos momentos em que os obstáculos intervenientes quiseram a minha desistência.

À minha orientadora, Profa. Dra. Heliane Prudente, que com sua sabedoria e calma me mostrou o caminho a ser percorrido para a descrição dos capítulos.

Ao Prof. Dr. Fernando Negret, que várias vezes me recebeu em sua sala para discutirmos o projeto.

Ao Prof. Dr. Alcido Wander, que tirou um tempinho para nos visitar, a mim e a alguns colegas, para nos incentivar a fazer o curso que pretendíamos realizar. Tenho esse momento como um grande ato.

À Profa. Renata Cristina, que colaborou nos momentos iniciais do trabalho e agora está comigo na etapa final.

A todos que me receberam para as entrevistas realizadas, as quais foram fundamentais para a finalização do meu trabalho, especialmente ao Sr. Pedro Cruz, que, além de contribuir com a entrevista, abriu-me as portas para que eu pudesse entrar em contato com os outros entrevistados.

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade o estudo do Orçamento Participativo no município de Goiânia, durante a administração do prefeito do PT Pedro Wilson Guimarães, tendo como base documental a Constituição Federal de 1988, que adota uma visão de gestão descentralizada e, em seu artigo 3º, traçou os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, os quais apregoam igualdade, solidariedade, desenvolvimento, erradicação da pobreza e promoção do bem-estar social para todo cidadão. A pesquisa analisa o orçamento participativo como um instrumento de formação que aproxima a população do governo local para soluções de deficiências não visíveis pelo poder público central e que afligem quem convive com essas falhas. A descentralização do orçamento e de sua gestão é cada vez mais requisitada por possibilitar a promoção de políticas favoráveis ao desenvolvimento das várias regiões inseridas no grande espaço territorial brasileiro, amenizando os transtornos causados por uma distribuição de renda desigual em nosso país. Concretizar isso exige grandes desafios dos gestores, que devem elaborar políticas públicas capazes de minimizar as diferenças sociais e proporcionar o desenvolvimento de espaços locais. Nesse sentido, a participação de comunidades locais para discutir as necessidades de determinadas regiões é fundamental para a aplicação dos orçamentos públicos. A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa oral, com a coleta e a análise dos depoimentos de alguns atores que participaram da implantação do orçamento participativo na prefeitura municipal de Goiânia de 2001 a 2004. Como resultado, foi possível constatar que o projeto não obteve sucesso em termos de continuidade devido à falta de cooperação de membros do Poder Executivo, como secretários, por exemplo, do Poder Legislativo e de recursos para a execução das obras escolhidas pela população.

Palavras-chave: Orçamento participativo. Administração de Pedro Wilson Guimarães. Descentralização. Desafios. Comunidade.

ABSTRACT

This work is intended to study the Participatory Budgeting in the city of Goiânia, during the administration of mayor Pedro Wilson Guimarães, with documentary reference based on the 1988 Federal Constitution which adopts a vision of decentralized management, and on its third article, draws the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil up, which give opening for equality, solidarity, development, eradication of poverty and promotion of social well-being of every citizen. The research analyzes the participatory budgeting as a training tool that approximates the population of the local government for solutions of non-visible disabilities by Central Public Government and afflicting those who live with these flaws. The decentralization of the budget and its management is increasingly required for enabling the promotion of policies favorable to the development of the various regions inserted in the large Brazilian territorial space, softening the inconvenience caused by an uneven distribution of income in our country. Materializing this requires substantial challenges of managers that should develop public policies that minimize the social differences and provide the development of local spaces. This way, the participation of local communities to discuss the needs of determined regions is fundamental to the implementation of public budgets. The methodology used was the literature research, documentary research and oral research, with the collection and analysis of the testimonies of some actors who participated in the implementation of participatory budgeting in Goiânia city hall from 2001 to 2004. As a result, it was possible to see that the project was not successful in terms of continuity due to the lack cooperation of members of the Executive, like the secretaries, for example, also from the Legislature and resources for the execution of works chosen by the population.

Keywords: Participatory Budgeting. Administration Pedro Wilson Guimarães. Decentralization. Challenges. Community.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1:	Programação orçamentária e financeira	39
Figura 2:	Execução orçamentária e financeira	39
Figura 3	Formato do Orçamento Participativo em Goiânia	91
Figura 4:	Divisão geográfica inicial do Orçamento Participativo em Goiânia	92
Figura 5:	Nova regionalização de Goiânia – Versão preliminar 2003	94
Figura 6:	Fases do Orçamento Participativo em Goiânia	94
Figura 7:	Orçamento Participativo para crianças – Democracia	96
Figura 8:	Orçamento Participativo para crianças – Aprendendo sobre receita e despesa do OP	97
Figura 9:	Orçamento Participativo para crianças – Origem dos recursos públicos ...	98
Figura 10:	Esclarecimento sobre temáticas no Orçamento Participativo para crianças em Goiânia	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT: Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIN: Ação Direta de Inconstitucionalidade
ARO: Antecipação das receitas orçamentárias
CAIS: Centro de Atendimento Integrado à Saúde
CESPE: Centro de Seleção e de Promoção de Eventos
CF: Constituição Federal
CGU: Controladoria Geral da União
CIDE: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMEI: Centros Municipais de Educação Infantil
CN: Congresso Nacional
COMURG: Companhia de Urbanização de Goiânia
COOP: Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo
COP: Conselho do Orçamento Participativo
DERMU: Departamento de Estradas de Rodagem do Município de Goiânia
DF: Distrito Federal
EROP: Equipe Responsável pelo Orçamento Participativo
ESAF: Escola de Administração Fazendária
FPE: Fundo de Participação dos Estados
FPM: Fundo de Participação dos Municípios
GAPLAN: Gabinete de Planejamento
GECENTRO: Grupo Executivo para Revitalização do Centro
ICMS: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INSS: Instituto Nacional do Seguro Social
IPTU: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISSQN: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LC: Lei Complementar
LDO: Lei das Diretrizes Orçamentárias
LOA: Lei Orçamentária Anual
LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal
MF: Ministério da Fazenda
MP: Ministério do Planejamento
ONU: Organização das Nações Unidas
OP: Orçamento Participativo
OPPA: Orçamento Participativo de Porto Alegre
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento
PI: Produto Interno
PPA: Plano Plurianual
PPBS: Planejamento, Programação e Sistema de Orçamento
PT: Partido dos Trabalhadores

RS: Rio Grande do Sul

SEPLAN: Secretaria de Planejamento

SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira

SICONV: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SOF: Secretaria de Orçamento Federal

STN: Secretaria do Tesouro Nacional

UA: Unidade Administrativa

UO: Unidade Orçamentária

UTI: Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. FINANÇAS PÚBLICAS E GESTÃO DESCENTRALIZADA.....	16
1.1 CONCEITOS DE FINANÇAS PÚBLICAS: PERSPECTIVA TEÓRICA E BASE LEGISLATIVA.....	16
1.2 DESPESAS GOVERNAMENTAIS	21
1.2.1 Estágios da despesa.....	25
1.2.2 Financiamento das despesas governamentais.....	28
1.3 ESTÁGIOS DA RECEITA PÚBLICA	33
1.4 DESCENTRALIZAÇÃO.....	34
1.4.1 Descentralização orçamentária.....	37
1.5 TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	42
1.6 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	42
1.7 DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL.....	45
2. ORÇAMENTO PÚBLICO	51
2.1 CONCEITO.....	51
2.2 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	52
2.3 PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	57
2.4 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	62
2.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	68
2.4.3 Lei Orçamentária Anual (LOA).....	70
3. GESTÃO DEMOCRÁTICA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	72
3.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA	72
3.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	78
3.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE	84
3.3.1 A importância do planejamento da arrecadação para o sucesso do Orçamento Participativo em Porto Alegre	88
4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM GOIÂNIA (2001-2004): MODELO TEÓRICO, MEMÓRIA DOS PROTAGONISTAS E SUGESTÕES	90
4.1 IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM GOIÂNIA.....	90
4.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA CRIANÇAS EM GOIÂNIA.....	95
4.3 MEMÓRIA DE ALGUNS ATORES QUE PARTICIPARAM DA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA DE 2001 A 2004.....	100
4.4 SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM GOIÂNIA	123

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
REFERÊNCIAS.....	128
APÊNDICES	133

INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual são instrumentos orçamentários essenciais para o desenvolvimento de um país, pois eles orientam a previsão da receita e a aplicação das despesas públicas. A elaboração desses planos a partir da participação popular vem sendo muito discutida pelo poder executivo de algumas prefeituras por entender que esse procedimento pode ser favorável ao desenvolvimento local. Considerar as diferentes sugestões populares para os investimentos no setor público oportuniza que as comunidades locais obtenham mais dignidade.

A Carta Magna de 1988 ampliou os poderes de participação da sociedade civil, que já se mobilizava para clamar por mais justiça, mesmo antes de esta ser adotada. Essas ações levaram à criação de instrumentos participativos institucionalizados, ocasionando uma participação mais ativa no contexto democrático. Quanto mais consciência crítica o cidadão adquire, mais ativamente poderá clamar para que a formulação de políticas públicas seja adequada.

O controle das práticas administrativas no setor público pela sociedade civil é vital para eliminar as incorreções de administradores que devem zelar pela boa aplicação do orçamento público e, assim, sanar as deficiências que causam consequências maléficas à coletividade. As mudanças na condução do patrimônio público para possibilitar a ascensão social das classes menos favorecidas podem ser direcionadas com a prática da cidadania organizada.

Não há como obter desenvolvimento se não há boa educação, se a saúde vai mal, se a segurança deixa os cidadãos amedrontados, enfim, o investimento adequado melhorará a situação de uma nação. O Brasil é um grande arrecadador de tributos e isso poderia fazer com que os menos providos de recursos ascendessem social e economicamente, porém, a gestão de recursos públicos ainda é ineficiente. Assim, é importante que a sociedade participe do processo orçamentário para indicar as prioridades de investimento e também para controlar os gastos.

A gestão descentralizada de governos locais em parceria com a população se consolida por meio do Orçamento Participativo. Ademais, houve mais descentralização administrativa e financeira das ações do governo central aos outros entes da federação. À medida que há

correção das distorções de gestão e do desvio de finalidade dos recursos públicos as melhorias regionais acontecem.

Essa divisão de responsabilidades e de ações entre governos e sociedade tem possibilitado a construção de um novo espaço público, pois os diversos segmentos e organizações sociais indicam as ações prioritárias a serem inseridas nos planos orçamentários, para atendimento às demandas sociais e políticas públicas. Apesar de todos os avanços, ainda há carência de participação coletiva na gestão pública por desinformação ou pela falta de conscientização política, limitada ao voto.

Assim, o presente trabalho visa estudar o orçamento público da União a partir da Constituição Federal de 1988, na perspectiva da gestão descentralizada, na qual se insere o envolvimento da sociedade civil com sugestões para o planejamento da proposta orçamentária. A pesquisa analisa o orçamento participativo como um instrumento de formação que aproxima a população do governo local para soluções de deficiências não visíveis pelo poder público central e que afligem quem convive com essas falhas. A tendência é de ampliação dessa forma de gestão, que permite a discussão e a decisão e fortalece a capacidade crítica dos cidadãos para exercerem mais controle sobre o poder político representativo e a destinação de recursos públicos.

Em Porto Alegre-RS, esse sistema foi bem aceito, servindo como referência para outras cidades brasileiras e também para outros países. A descentralização do orçamento e de sua gestão é cada vez mais requisitada por possibilitar a promoção de políticas públicas favoráveis ao desenvolvimento das várias regiões inseridas no grande espaço territorial brasileiro, amenizando os transtornos causados por uma distribuição de renda desigual em nosso país. A Constituição Federal de 1988 traçou, em seu artigo 3º, os objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira, os quais propiciam a igualdade, a solidariedade, o desenvolvimento, a erradicação da pobreza e a promoção do bem-estar social de todo cidadão.

Concretizar isso exige grandes desafios dos gestores, que devem elaborar políticas públicas capazes de minimizar as diferenças sociais e proporcionar o desenvolvimento de espaços locais. Assim, o orçamento público é um instrumento que pode possibilitar a materialização dessas políticas e que deve ser aplicado com orientação à satisfação das necessidades da população e com atendimento aos princípios democráticos que estão ligados à soberania popular por meio de sistemas representativos do governo. A participação de representantes de comunidades locais para discutir as necessidades de determinadas regiões é

fundamental para a aplicação dos orçamentos públicos. Assim, o orçamento participativo é uma ferramenta que propicia a elaboração de planos viáveis à destinação de recursos em áreas carentes, atendendo aos desejos da população local.

Diante do exposto questiona-se: a descentralização do orçamento público e de sua gestão, com a participação popular, contribui para o fortalecimento de políticas públicas locais? Como aconteceu o processo do orçamento participativo em Goiânia no período de 2001 a 2004?

Com o propósito de entender esse processo democrático foram realizadas uma revisão bibliográfica e entrevistas com algumas pessoas nele envolvidas, em número de doze, incluindo o coordenador geral do Orçamento Participativo e cinco coordenadores regionais, três representantes de bairros do município de Goiânia e três vereadores que faziam parte da Câmara Legislativa de Goiânia. A finalidade destas foi verificar a opinião de cada um deles sobre o procedimento democrático aplicado no período e, nesse sentido, elaborou-se um roteiro com dez questões (ver Apêndices A e B), sendo as respostas obtidas posteriormente inseridas no capítulo empírico deste trabalho.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro e o segundo capítulos apresentam uma base conceitual acerca do estudo do orçamento público, seu planejamento, descentralização e sua importância para a melhoria das condições de vida das populações locais. O terceiro capítulo aborda sobre a gestão democrática e o Orçamento Participativo desenvolvido em Porto Alegre (RS), cujo modelo foi adotado para implantação em Goiânia. No quarto capítulo estuda-se o Orçamento Participativo desenvolvido em Goiânia, no período de 2001 a 2004, durante o governo de Pedro Wilson Guimarães, político filiado ao Partido dos Trabalhadores. O trabalho se encerra com uma indicação para que futuros gestores possam ter subsídios no planejamento e aplicação do orçamento participativo.

1. FINANÇAS PÚBLICAS E GESTÃO DESCENTRALIZADA

1.1 CONCEITOS DE FINANÇAS PÚBLICAS: PERSPECTIVA TEÓRICA E BASE LEGISLATIVA

A Ciência das Finanças estuda os processos de decisão e de execução, que consideram simultaneamente as regras jurídicas, as manobras políticas, as forças sociais e burocráticas, além do papel econômico e social. As operações desenvolvidas para obtenção, utilização e distribuição dos recursos financeiros do Estado estão dentro das finanças públicas. Pereira (2003, p. 48-49) explica que “o objeto precípua das Finanças Públicas é o estudo da atividade fiscal” e esta tem o objetivo de manter a rede de serviços públicos. Ainda, “à medida que o Estado utiliza o instrumental financeiro para alcançar determinados resultados econômicos e políticos, a ciência das finanças atua como orientadora da política, para fins extrafiscais” (idem, p. 48-49). Essa extrafiscalidade é utilizada pelo Estado para alcançar seus propósitos, sendo o caráter intervencionista a principal característica das finanças públicas.

Quando a desestabilização de um país acontece, é dever do Estado interferir para corrigir as falhas que prejudicam áreas importantes. Pereira (2003, p. 32-33) exemplifica a coerção legal como um dos instrumentos que o Estado utiliza para atuar como indutor das atividades econômicas. Essa atuação, de forma seletiva, permite proibir ou compelir, subsidiar ou tributar essas atividades, bem como determinar o deslocamento físico de recursos e as decisões econômicas das famílias e empresas sem que estas consentam.

Nesse contexto, as finanças públicas têm o papel central de estudar a natureza e os efeitos do uso, pelo Estado, de instrumentos fiscais como: tributação e gasto, obtenção de empréstimo e sua concessão, compra e venda. Isso abrange o governo central, estadual e municipal. Assim, as finanças públicas buscam prover a Administração de instrumentos que possam levá-la à inserção de bens e serviços públicos coletivos, de forma a abranger grande quantidade de pessoas. Entre esses bens e serviços estão a educação, a saúde pública, a justiça, a segurança pública e outros.

Para manter a máquina administrativa, o Estado necessita de recursos que possam financiá-la, como impostos, atividades produtivas do próprio Estado, créditos ou empréstimos. Um maior número de serviços públicos ofertados demanda mais arrecadação,

portanto, sugere a elevação do valor dos impostos ou novas tributações, contrariando o contribuinte.

Pereira (2003) afirma que existe, na atualidade, uma tendência de mudança nas funções do Estado, que sinaliza um retorno a suas atividades clássicas, acrescidas do papel regulador da economia e protetor dos direitos sociais. Assim, vale ressaltar a importância da interferência deste nas atividades econômica, política e social para atender aos anseios da sociedade. O autor (*idem*, p. 26) infere que:

É inegável que o processo de desenvolvimento não é fomentado apenas pelas leis que regem o mercado, na linha do entendimento da teoria clássica. Baseado em experiências de crescimento econômico realizadas em diversos países, se constata que o crescimento da economia depende das estruturas sociais e da forma de organização política específicas de cada Estado Nacional.

Existem algumas teorias sobre a importância da participação do Estado na economia para o desempenho de suas funções. Giacomoni (2003, p. 37) explica que houve, na maior parte do século XIX, uma revitalização da concepção capitalista centrada no mercado devido à estabilidade monetária e aos progressos científicos favorecidos pelas revoluções industriais que robusteciam o capitalismo concorrencial. Nesse momento os favoráveis ao livre mercado, como informa Fabiana Andrade (2009), apoiaram a tese de que o mercado era regulado pela livre concorrência, negando a necessidade da intervenção do Estado.

No entanto, os momentos de crise vividos no início da década de 1930, causados pela grande depressão, trouxeram altos níveis de pobreza, ressaltando a necessidade do fortalecimento do Estado na intervenção da economia por meio da implementação de políticas fiscais e monetárias. Para os defensores da concepção neoclássica, seria necessária a intervenção do Estado para a correção das falhas existentes no capitalismo e o fortalecimento e consolidação desse sistema (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980 *apud* ANDRADE, 2009, p. 20). Assim, nesse período o governo foi convocado a intervir na economia para tentar maximizar o bem-estar da população. Sobre tal intervenção, Giacomoni (2003, p. 33-38) afirma que:

Como decorrência das concepções neoclássica e keynesiana, o pensamento econômico nos países capitalistas, neste século, geralmente tem visto a alocação de recursos pelo setor público como um processo cumpridor da racionalidade intrínseca do sistema de mercado. Richard Musgrave propôs uma classificação das funções econômicas do Estado, denominadas as “funções fiscais”, o autor as considera também como as próprias “funções do orçamento”, principal instrumento de ação estatal na economia. São três as funções:

a) promover ajustamento na alocação de recursos (função alocativa);

- b) promover ajustamento na distribuição de renda (função distributiva);
- c) manter a estabilidade econômica (função estabilizadora).

A função alocativa justifica-se quando há falhas no sistema de mercado e o Estado intervém para suprir essas deficiências. Musgrave & Musgrave (1980), citado por Giacomoni (2003, p. 38), aponta duas situações que exemplificam essa função: “os investimentos na infra-estrutura econômica e a provisão de bens públicos e bens meritórios” (natureza privada), em que os investimentos são indutores do desenvolvimento regional e nacional. Já a função distributiva tem fundamento em políticas públicas e de filosofia social, em que a sociedade intervém para definir o que considera justo na distribuição da renda e da riqueza. Por fim, a função estabilizadora procura manter uma política fiscal benéfica à manutenção da estabilidade econômica, elevando o nível de emprego, controlando os níveis de preços, proporcionando o crescimento econômico e equilibrando o balanço de pagamentos. Assim, o orçamento público é o principal instrumento para a viabilização desses fins (GIACOMONI, 2003, p. 38, 40, 41).

Conforme Musgrave (1973, p. 25), a determinação de políticas orçamentárias pelo Estado para determinar um padrão eficiente de planejamento tem três finalidades: “(1) assegurar ajustamentos na alocação de recursos, (2) conseguir ajustamentos na distribuição da renda e da riqueza e (3) garantir a estabilização econômica”. Cada setor deve desenvolver de forma satisfatória seu trabalho para chegar às ações pretendidas; a política orçamentária é o resultado de três planos interdependentes (idem, p. 26). O normal é que o mercado, com sua força, assegure uma alocação ótima de recursos e seja independente de políticas governamentais. No entanto, podem ocorrer situações em que essa interferência é necessária e os ajustes ocorrem por meio de uma política orçamentária eficiente com vistas a eliminar as imperfeições. No caso de o mecanismo de mercado falhar totalmente e as divergências entre o produto social e o privado abrangerem tudo, os primeiros tipos de necessidades públicas a serem consideradas são as sociais. Aqui, independente de pagamento pelos serviços, todas as pessoas serão beneficiadas, não podem ser excluídas por não disporem de pagamento voluntário, e, portanto, suas preferências não serão expostas. O governo precisa determiná-las antes de decidir o que fazer para atender eficientemente e, nesse ínterim, encontrar um meio para induzir o povo a manifestar seus interesses (idem, p. 27-29).

Ocorre um tipo diferente de intervenção quando a meta da política pública é uma alocação de recursos que se desvia daquela que reflete a soberania do consumidor. Em outras palavras, são atendidas necessidades que caberiam ao mercado atender, mas que não o são porque os consumidores preferem despendar seu dinheiro em

outras coisas. Neste caso, a razão para uma ação orçamentária *não* vai ser encontrada nas dificuldades técnicas que surgem, porque certos serviços são consumidos em iguais proporções por todos. Há a possibilidade de parcelas separadas de consumo individual. (MUSGRAVE, 1973, p. 30)

Nesse caso, a razão da ação orçamentária é a correção da escolha individual, que se torna um segundo tipo de necessidade pública chamada de necessidades meritórias. Estas incluem serviços públicos como merenda escolar, educação gratuita e subsídios para moradia popular. A satisfação dessas necessidades não pode ser explicada da mesma forma que as necessidades sociais, pois nesta a mesma quantidade deve ser consumida por todos e recai na soberania do consumidor, como ocorre com os anseios privados (MUSGRAVE, 1973, p. 34).

A distribuição da renda e da riqueza em uma economia de mercado depende de fatores que podem parecer iguais ou desiguais para algumas pessoas. É difícil mensurar isso, uma vez que as filosofias sociais ou a predileção pessoal divergem a respeito do conceito de igualdade. Musgrave (1973, p. 40) diz:

Está convencionado, em nossa sociedade, que se concorda em que aos bebês não deve faltar leite, que se cuide dos anciãos, de casos de extrema pobreza, e assim por diante. A partir daí, as opiniões diferem, mas poucos negarão que em uma sociedade democrática surgem algumas situações em que se faz necessária uma interferência no estado da distribuição.

É difícil decidir sobre o correto estado de distribuição, decisão que não pode ser tomada pelo sistema de mercado por envolver títulos de propriedade ao que deverá ser trocado. A tomada de decisão requer um processo político, com medição de peso, antes de seu funcionamento (MUSGRAVE, 1973, p. 42). O autor ainda afirma que o pensamento democrático, que reconhece o valor individual do homem, parece estabelecer a igualdade na esfera política ou econômica. Entretanto, quando se trata de assuntos econômicos, a igualdade depende de julgamento de valores.

A função estabilizadora difere da alocadora e da distributiva por forçar a utilização de recursos e a estabilidade da moeda. De acordo com Musgrave (1973, p. 45-46), “[a] política governamental deve assumir uma função estabilizadora para que possa manter quedas no nível de emprego e na estabilidade dos preços dentro de limites razoáveis”. Para a satisfação da livre concorrência de mercado, é importante desenvolver medidas compensatórias que permitam manter o alto nível de emprego quando este estiver ameaçado pela redução do ritmo da atividade econômica privada e manter os preços se houver indícios de procura maior que a oferta.

Segundo Riani (2002, p. 18), Adam Smith visualizava uma independência dos assuntos econômicos em relação ao Estado, sua construção aconteceria somente pela força de seus agentes, ajustando livremente, sem a interposição do governo, exceto “quando os indivíduos violam as leis e a justiça e quando vão em busca de seus próprios interesses a qualquer custo”. O autor afirma que o exercício das funções desenvolvidas pelo Estado, citadas por Smith – “defesa nacional, justiça, serviços públicos e manutenção da soberania” –, precisa de controle do governo. Atualmente, houve um aumento na quantidade de serviços e na exigência de recursos financeiros, levando o Estado a intervir, direta ou indiretamente, em um maior número de atividades econômicas, ultrapassando as mencionadas por Smith.

Para Riani (2002, p. 18-22), David Ricardo também acreditava na livre concorrência para equilibrar as forças de mercado e a regulação da economia. Leon Walras, que inicialmente tinha esse pensamento, passou a considerar a intervenção do governo nos mercados onde inexistia a livre concorrência em busca do equilíbrio econômico. John Maynard Keynes acreditava na falência do mercado autorregulador após as turbulências ocorridas no sistema capitalista e tinha a concepção de que o mercado precisava das ações do governo para estabilizar a economia. Independente de cada posicionamento, se observa a presença cada vez maior do Estado nas economias capitalistas.

O autor (2002, p. 49) discorre sobre algumas posições da economia brasileira, afirmando que, devido à estrutura econômica adotada no país nos primeiros trinta anos do século XX, a participação direta do governo se concentrava no setor financeiro. Após esse período, findo com a crise do setor cafeeiro e a depressão mundial, acendeu-se a chama da industrialização, que perdurou até os anos 1960, em substituição às importações. A intervenção do Estado na economia brasileira só aumentou após o surto industrial.

Sobre os bens sociais e as falhas de mercado, Riani (2003, p. 63) assim se posiciona:

Os bens sociais constituem-se numa das principais razões que dão suporte às atividades do governo e são de fundamental importância para a economia do setor público. Embora a maioria das decisões sobre as políticas orçamentárias tenha forte conotação política, a importância da economia pública está em mostrar quais as melhores alternativas que podem ser utilizadas tal que a solução ótima seja obtida.

Devido às mudanças advindas no mundo contemporâneo, em que a liberalização do mercado exige adequação a uma nova ordem econômica, é essencial que o Estado se reorganize para articular dinâmicas favoráveis entre o setor público e o privado.

As finanças públicas são aplicadas na Administração Pública direta e indireta. A direta abrange os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. As indiretas abrangem as Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista (somente aquelas sujeitas ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social).

1.2 DESPESAS GOVERNAMENTAIS

Governos bem-sucedidos se preocupam com o desenvolvimento local, motivo de satisfação da sociedade e bem-estar de todos. As despesas públicas são os desembolsos efetuados pelo Estado para atender serviços e encargos de interesse geral, nos termos da legislação vigente. São vários os instrumentos que viabilizam a aplicação dos recursos públicos, entre eles contratos e convênios. Rezende (2001, p. 67) classifica os gastos públicos sob três ópticas principais: finalidade, natureza do dispêndio e quanto ao agente encarregado de executar o gasto. Ao tratar da finalidade, os gastos podem ser classificados em funções, programas e subprogramas. Trata-se de verificar se as metas estipuladas para um determinado período estão sendo executadas conforme o programado e se os objetivos estão sendo alcançados com eficiência.

A classificação das despesas por funções é fundamental para a implantação da técnica do orçamento-programa, que tem o objetivo de proporcionar mais eficiência e eficácia no planejamento dos dispêndios governamentais. Por natureza do dispêndio pode-se identificar quatro principais categorias econômicas de despesas: Custeio, Investimento, Transferências e Inversões Financeiras. A Contabilidade Nacional estabelece essa classificação objetivando dimensionar os gastos governamentais agregados ao analisar dados macroeconômicos, a depender da distribuição funcional da despesa. O resultado dessa análise pode ser alterado se houver mudanças na estrutura administrativa. Um exemplo citado por Rezende (2001, p. 68) é a criação de uma Autarquia ou Empresa para executar um programa que vinha sendo executado pela Administração Direta. Agora, nas despesas desta, haveria uma despesa de transferência em vez de gastos com pessoal, consumo ou investimentos.

A alocação das despesas públicas federal tem sido constantemente alterada. Nos últimos anos, principalmente após a Constituição Federal de 1988, houve um aumento na função seguridade social, do programa previdência, devido à vinculação dos benefícios

previdenciários ao salário mínimo, ao aumento da expectativa de vida da população e a outros fatores institucionais. A área de investimentos em infraestrutura, que contemplava 27,32% dos gastos em 1969, teve um declínio para 2,3% na média no período de 1995-1998, devido à redução acentuada da poupança pública, que fez necessário o aumento de financiamento do déficit público. Em 1995 também deu-se início à privatização e à concessão de alguns serviços públicos, principalmente nas áreas de telecomunicação, energia e transporte, passando à iniciativa privada a responsabilidade por esses investimentos (REZENDE, 2001, p. 70, 72). A dívida pública é resultado das operações de crédito realizadas pelos organismos governamentais visando antecipar a receita ou atender a desequilíbrios orçamentários e a financiamentos de obras e serviços públicos.

A administração financeira de recursos envolve o processo de análise e contabilização de receitas e sua aplicação, por meio da efetivação e do processamento das despesas realizadas por programas para, assim, visualizar a quantidade de recursos alocados em cada setor e a viabilidade dessa aplicação.

Assim como as receitas, as despesas podem ser orçamentárias e extraorçamentárias. As orçamentárias estão inclusas na Lei Orçamentária Anual ou são provenientes dos créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários – abertos no exercício financeiro vigente, enquanto as extraorçamentárias não estão inseridas na Lei de Orçamento. É importante notar que se os créditos adicionais especiais ou extraordinários forem abertos nos últimos quatro meses do ano e não forem totalmente utilizados, seus saldos serão reabertos no exercício subsequente como despesas extraorçamentárias. Isso se justifica pelo fato dos créditos já terem sido contabilizados no ano anterior como orçamentários. Conforme o artigo 103 da Lei 4.320/1964, “O Balanço Financeiro demonstrará a receita e despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos extraorçamentários, conjugados com os saldos em espécie do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte”. Verifica-se que no balanço financeiro há a representação do fluxo de caixa dos órgãos públicos.

A classificação das despesas por categoria econômica tem por finalidade indicar os efeitos que os gastos públicos produzem sobre toda a economia e também informar o impacto das atividades do governo, de forma a evidenciar se houve uso direto de recursos ou por transferência. Dentro dessa categoria estão as despesas correntes e as de capital, conforme artigo 12 da Lei 4.320/1964.

As despesas correntes podem ser conceituadas como aquelas que não contribuem diretamente para a formação de um bem de capital, enfim, produzem bens e serviços correntes

que englobam as despesas de custeio e as transferências correntes. O § 1º do mesmo artigo infere as dotações destinadas à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas ao atendimento de obras de conservação e adaptação de bens imóveis, como despesas de custeio. Já como transferências correntes, § 2º, são consideradas “as dotações que não correspondam contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado”. Têm-se como subvenções as transferências destinadas a cobrir as despesas de custeio das entidades beneficiadas. As modalidades de subvenções são: sociais – destinadas a instituições públicas ou privadas que tenham caráter social ou cultural e sem fins lucrativos; econômicas – destinadas a empresas públicas ou privadas com finalidade industrial, comercial, agrícola ou pastoril (artigo 12 da Lei 4.320/1964, § 3º, I e II).

A despesa de capital contribui diretamente para a formação de um bem de capital e subdivide-se em Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital. Conforme o § 4º do artigo 12 da Lei 4.320/1964,

[c]lassificam-se como Investimentos as dotações para o planejamento e execução de obras, inclusive as destinadas a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Segundo o § 5º, incisos I, II e III, do referido artigo, as Inversões Financeiras possuem como dotações a aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização; a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídos, quando a operação não importe aumento do capital; a constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

Nas Transferências de Capital, de acordo com o § 6º, entram as dotações para investimento ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devem realizar, independente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

É importante ressaltar que a classificação econômica é utilizada para fins contábeis e também é de grande valia para o conhecimento dos orçamentos nas diferentes esferas governamentais para avaliação do impacto econômico como um todo.

Segundo Giacomoni, (2003, p. 93, 98, 99), as despesas orçamentárias se classificam, conforme estabelece a Lei 4.320/1964 e suas alterações, em: institucional, funcional, por programas e segundo a natureza. A institucional tem como principal finalidade evidenciar a estrutura organizacional e administrativa do governo em dois níveis hierárquicos – órgão orçamentário e unidade orçamentária, responsáveis pela execução da despesa. É um critério classificatório indispensável para imputar responsabilidades, controle e avaliações. A classificação funcional, inserida na Portaria 42/1999 (MPOG) (Anexo I), visa unificar procedimentos para a identificação dos gastos públicos por área, fornecendo informações gerais sobre as atividades do governo e subdividindo-se em funções e subfunções (exemplo: a saúde, que tem como subfunção a assistência hospitalar e ambulatorial). Carvalho (2007, p. 298), lembra que o artigo 51, § 1º, incisos I e II, da Lei 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, determina a consolidação nacional das contas públicas. Assim, a classificação segundo a natureza, institucional e funcional deve ser aplicada por todos os entes da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A classificação funcional-programática, adotada por todos os orçamentos brasileiros em 1974, por meio da Portaria n. 9/1974, foi reestruturada e começou a ser utilizada como estrutura programática da despesa a partir de 2000, com a finalidade de integrar o planejamento e o orçamento para atender às demandas da sociedade. Para isso, existe uma articulação entre projetos, atividades e ações com vista ao alcance dos objetivos almejados e à solução dos imprevistos que atrapalham esse andamento. Portanto o programa, segundo o Manual Técnico de Orçamento de 2005, é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações com finalidades comuns preestabelecidas, mensuradas por indicadores instituídos no plano, visando solucionar um problema ou atender a determinada necessidade demandada pela sociedade.

No Plano Plurianual, definido para o intervalo de quatro anos, está a estrutura dos programas com as ações do governo a serem realizadas no período. O programa integra o plano e o orçamento, terminando o plano no programa que dá início ao orçamento, daí a integração desde a origem. O programa é o módulo integrador e os projetos e atividades são os instrumentos de realização dos programas (CARVALHO, 2007, p. 330, 357, 361).

A organização das ações do governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos. A partir do programa, são identificadas as ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais,

especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. (CARVALHO, 2007, p. 358)

A classificação da despesa segundo a natureza, conforme Portaria Interministerial SNT/SOF n. 163/2001, é composta pela Categoria Econômica, identificada com o dígito 3 para as Despesas Correntes e 4 para as despesas de Capital; por grupo de natureza de despesa e por elemento. Carvalho (2007, p. 299) explica que, conforme a já citada Portaria, artigo 3º, § 1º, a modalidade de aplicação é um complemento da natureza de despesa e informação gerencial que tem por finalidade indicar se os recursos são diretamente aplicados no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da federação e suas respectivas entidades, com o intuito de evitar dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. No § 6º desta Portaria consta a obrigatoriedade de discriminar a despesa na Lei Orçamentária Anual, quanto à natureza, no mínimo por categoria de despesa, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação. Para Giacomoni (2003, p. 105):

A classificação por categoria econômica tem função distinta das demais, pois visa indicar os efeitos que os gastos públicos têm sobre toda a economia, enquanto as outras, institucional, funcional e por programas (estrutura programática das despesas), possuem mais caráter administrativo-gerencial por suprir com informações as etapas de programação, tomada de decisões, execução, avaliação e controle.

1.2.1 Estágios da despesa

A execução da despesa deve seguir as orientações legais em consonância com os princípios cabíveis. Conforme artigo 144 e seguintes do Regulamento de Contabilidade Pública, as despesas possuem três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Porém, Carvalho (2007, p. 362) observa que, além dos anteriores, há o da fixação, todos previstos na Lei n. 4.320/1964 e no Decreto n. 93.872/1986. Também há o da programação, considerado pela doutrina como um estágio da despesa. Angélico (1995, p. 65) considera a existência do estágio da programação como ligado ao da licitação, também considerado um estágio por ele, sendo estes antecessores ao estágio do empenho. É importante lembrar que o estágio da fixação está na Lei de Orçamento, onde as despesas fixadas têm valor igual ao das receitas previstas em obediência ao princípio do equilíbrio orçamentário. Portanto, não é um estágio de execução da despesa.

A Lei n. 4.320/1964 estabelece a programação da despesa dispondo, em seus artigos 47 e 50, que “Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar”. Essas cotas poderão ser alteradas durante o exercício financeiro, desde que observado o limite de dotação e o comportamento da execução orçamentária.

Embora a programação não seja considerada legalmente um estágio da despesa, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 8º, discorre que até trinta dias após a publicação do orçamento, nos termos dispostos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. O objetivo é evitar a concentração de recursos em determinados períodos do exercício financeiro e impossibilitar o Tesouro de repassar às Unidades Orçamentárias em outros devido à insuficiência de caixa, comprometendo o desempenho da execução.

É interessante ressaltar o ponto de vista de Angélico sobre a licitação como um estágio se as despesas públicas passam pelo procedimento imposto pela Constituição Federal de 1988, pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, pela Lei 10.520/2002 e outras congêneres. Segundo o art. 37, inciso XXI da Constituição:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras, e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

É um procedimento administrativo sujeito à observância de vários princípios, entre eles o da isonomia, para garantir a igualdade de condições entre os concorrentes. A Administração Pública deve observar a proposta mais vantajosa para evitar prejuízos aos cofres do governo.

O estágio de empenho está implícito no artigo 58 da Lei n. 4.320/1964 nos seguintes termos: “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Isso quer dizer que, quando a Unidade Orçamentária emite um empenho, o valor do crédito orçamentário retirado fica indisponível para qualquer outra aplicação, porém, se por qualquer motivo esse empenho for nulo, o saldo retorna para o crédito disponível quando dentro do exercício financeiro vigente. No discorrer do artigo 59, os empenhos se limitam ao valor dos créditos

concedidos, enquanto no art. 60 a Lei veda a realização de despesa sem prévio empenho, mas, em casos especiais previstos em legislação específica, será dispensada a emissão de nota de empenho, documento que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa, também a dedução desta da dotação própria. Os empenhos podem ser feitos por estimativa, quando não há possibilidade de determinar o montante da despesa, sendo também permitido o empenho global, quando as despesas estiverem sujeitas a parcelamento. Nesse caso, há conhecimento prévio do valor que será pago em parcelas. Ainda, existe o empenho ordinário, quando há conhecimento prévio do montante a ser pago de uma só vez.

A liquidação da despesa é um estágio onde o credor passa a ter direito líquido e certo contra a Fazenda Pública, com base em documentos comprobatórios já examinados. É caracterizada pela entrega da obra, dos bens, dos materiais ou dos serviços, objeto do contrato com o fornecedor. Conforme artigo 63 da Lei n. 4.320/1964, § 1º, incisos I, II e III, a verificação do direito tem por finalidade apurar: “a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação”. Já o § 2º, Incisos I, II e III, cita as bases para a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços: “o contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”.

Silva (2004, p. 159) fala da afetação da conta de despesa no estágio da liquidação, que tem como contrapartida uma conta do Passivo Financeiro. A falta desse procedimento fere os princípios contábeis aplicáveis à contabilidade governamental. Também é necessário o controle por auditorias, com o objetivo de acompanhar a execução do contrato ou verificar as condições em que o material ou os serviços foram entregues. Para Silva “[a] liquidação da despesa é o ato administrativo que materializa, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000), a obrigação de pagamento que surge a partir da satisfação do objeto do contrato pelo contratado (implemento de condição)”.

O estágio do pagamento consiste no despacho emitido por autoridade competente determinando que a despesa seja paga para, assim, extinguir a obrigação do Estado com o credor. O artigo 64 da Lei n. 4.320/1964 define a ordem de pagamento como “o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga”. Somente após a liquidação da despesa pelo setor de contabilidade o pagamento poderá ser efetivado. Nesse momento os procedimentos legais, como licitações, conferência de documentos e outros requisitos necessários devem ter sido observados para a lisura na aplicação do recurso público. O artigo 36 da Lei n. 4.320/1964 discorre que, se ao final do exercício restar despesas

para pagamento no ano seguinte, estas são inscritas em Restos a Pagar, distinguindo-se as processadas das não processadas. Entende-se por processadas as que passaram pelo estágio da liquidação e já obtiveram autorização para pagamento, enquanto as não processadas não foram liquidadas.

1.2.2 Financiamento das despesas governamentais

Para a manutenção dos gastos públicos é necessário obter recursos, que são as receitas públicas entregues ao Estado pela sociedade ou geradas a partir do próprio patrimônio do governo. Essa entrega se faz pelo pagamento de tributos, responsáveis pela fomentação do crescimento econômico e pelo desenvolvimento social de uma nação. Por isso a importância de uma aplicação de qualidade desses investimentos, retribuindo à sociedade que os financia. O retorno em forma de serviços hoje oferecido pelo governo ainda é ineficiente e incapaz de atender aos anseios populares. A carga tributária é alta e deveria ser redistribuída de forma a atender às necessidades de comunidade local.

Assim, pode-se conceituar a receita como sendo os recursos que o Estado institui e arrecada com a finalidade de atendimento às demandas públicas, principalmente à satisfação das demandas sociais. Essas receitas possuem variações de natureza orçamentária vistas sob vários aspectos, sendo uma forma de classificação em originária e derivada: a primeira resulta das atividades do Estado e a segunda é incrementada pelo setor privado sob a imposição Estatal. A Lei n. 4.320, de 1964, art. 9º, explica que “Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições, nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira”, destinando-se ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.

Em seu art. 11º, a Lei classifica as receitas em duas categorias econômicas: Corrente e de Capital, em que a primeira abrange “as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes” (art. 11º, § 1º). A segunda provém “da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou

privado, destinado a atender despesas classificáveis em Despesa de Capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente” (art. 11º, § 2º).

As receitas tributárias provêm da arrecadação de impostos, de taxas e de contribuição de melhoria. Somente os entes federativos – União, estados e municípios – têm competência para tributar. O art. 3º do Código Tributário Nacional define tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. A definição de impostos está no artigo 16, como “[...] tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte” (CTN, 2006, p. 722). Conforme art. 77, as taxas cobradas pelos entes federativos “no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição”. De acordo com o art. 81, “A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado” (idem, p. 726).

Quanto à receita de contribuições, mesmo havendo divergências doutrinárias sobre o tema, podem ser definidas, conforme art. 195 da Constituição Federal, em contribuições sociais – previdência social, saúde e assistência social –; contribuições de intervenção no domínio econômico – deriva da contraprestação à atuação do Estado exercida em favor da coletividade ou de determinado grupo, sendo um exemplo a contribuição relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e de seus derivados e outros, a “CIDE – combustíveis”; contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas – destinadas aos órgãos representativos de categorias profissionais legalmente regulamentadas ou a órgãos que defendem interesses de empregados ou empregadores (Conselho Regional de Contabilidade, de Medicina, etc.) (CARVALHO, 2010, p. 261). Inclui, ainda:

- a) Receita patrimonial, oriunda de rendimentos sobre a exploração econômica do ativo permanente, de aplicações e outros rendimentos provenientes do patrimônio da instituição;

- b) Receita agropecuária, proveniente de ingressos obtidos pela exploração agropecuária, como cultivo do solo, criação ou engorda de gado, incluindo animais de pequeno porte, além de atividades de beneficiamento ou transformação de produtos agropecuários;
- c) Receita industrial, derivada da atividade industrial, como extração de minérios, de transformação, de construção e outras atividades industriais;
- d) Receita de serviços, decorrente da prestação de serviços de transporte, comércio, comunicação, saúde, portuário, educacionais, judiciário, processamento de dados, culturais e outros serviços;
- e) Transferências correntes, provenientes de recursos financeiros recebidos de outros órgãos, de direito público ou privado, desde que destinados ao atendimento de despesas correntes. As transferências indicam que a receita não é própria e impedem a contabilização em duplicidade do mesmo recurso para o órgão transferidor e recebedor. Assim, o órgão transferidor tem uma despesa e o recebedor uma receita.

As transferências podem ser correntes ou de capital e dividem-se em intergovernamentais – que abrangem as transferências dos estados e dos municípios – e outras transferências dos estados e dos municípios. A transferência intergovernamental pode acontecer com recursos financeiros transferidos à União, estado/Distrito Federal e municípios; transferências de instituições privadas; do exterior; de pessoas; de convênios; para o combate à fome com a seguinte subdivisão: provenientes do exterior, de pessoas jurídicas, de pessoas físicas, de depósitos não identificados; para consórcios públicos; intragovernamental e transferências multigovernamentais (CARVALHO, 2010, p. 303).

Giacomoni (2003, p. 135-141) classifica as receitas por categoria econômica, por fontes, institucional e por fonte de recursos. Por fontes observa a modalidade da arrecadação da receita orçamentária, registrada de forma analítica, com agrupamento em títulos sintéticos, permitindo uma análise econômico-financeira das ações do governo. A base legal está na Lei 4.320/1964, art. 2º, que traz as contas analíticas e sintéticas, como subdivisão das receitas correntes e de capital. Devido à variedade de tributos, o legislador adotou o princípio da destinação para atender às necessidades de aplicação dos recursos para custeio ou capital. “Os critérios são ora de natureza econômica, ora contábil, ora administrativa ou legal [...]”.

A classificação institucional demonstra as entidades ou unidades orçamentárias que respondem pela arrecadação das receitas das quais são detentoras. Esse é um critério importante nos entes governamentais com autonomia administrativa e financeira e nas

unidades da administração direta com receitas próprias. No orçamento da União essa classificação compreende as “receitas do Tesouro, as diretamente arrecadadas por órgãos, unidades e fundos da administração direta e as receitas de órgãos, unidades e fundos da administração indireta”.

Quanto à classificação por fonte de recursos, mesmo não sendo prevista na Lei 4.320/1964, possui a Lei de Diretrizes Orçamentárias como base legal, critério de grande importância para o controle e acompanhamento das inúmeras vinculações existentes entre despesas e receitas, sem confundir-se com a classificação por fonte citada anteriormente. Sua diferença para a por fonte é que ela pode ser rotulada por fonte de recurso, enquanto aquela como fonte de receita.

Já Rezende (2001, p. 151-152) vê as receitas orçamentárias sob as seguintes óticas: da captação dos recursos, de onde esses são originados e a qual orçamento se vinculam. Quando se trata de captação, as receitas podem ser próprias, advindas do ente que arrecada os próprios tributos e de transferência quando os recursos são repassados por outras instituições, como, por exemplo, o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, ou provenientes de repasse pela União. Quanto à origem dos recursos, Rezende adota as receitas indicadas nas despesas correntes citadas no art. 11º da Lei n. 4.320/1964, já citado neste trabalho. Em relação ao orçamento, as receitas podem estar vinculadas ao orçamento da seguridade social ou ao fiscal. Conforme art. 195 da Constituição Federal de 1988, o financiamento da seguridade social caberá a toda a sociedade, de forma direta e indireta, conforme regimentos legais aplicáveis, mediante recursos provenientes dos orçamentos dos entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios – bem como das contribuições sociais:

- I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
 - a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
 - b) a receita ou o faturamento;
 - c) o lucro;
- II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;
- III – sobre a receita de concursos de prognósticos.

As receitas arrecadadas de forma direta pelos órgãos da seguridade social também fazem parte desse orçamento. Já ao orçamento fiscal são agregadas as receitas de impostos, de contribuições econômicas e outras receitas de órgãos não pertencentes à seguridade.

O Manual de Procedimentos da Receita Pública aprovado pela Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) n. 303, de 28 de abril de 2005, traz que receitas são todos os ingressos de caráter não devolutivo que o poder público auferir para cobrir as despesas públicas. Carvalho (2010) explica que as receitas de caráter não devolutivo são orçamentárias e os ingressos de caráter devolutivo são receitas públicas *stricto sensu*, extraorçamentárias, registradas contabilmente somente para fins de controle e posterior devolução. Estas têm como exemplo os valores depositados como garantia para participação de processo licitatório, caucões, depósitos judiciais, restos a pagar do exercício e outros. Assim, pode existir receita orçamentária não prevista na Lei Orçamentária Anual quando houver integração definitiva de uma receita extraorçamentária ao patrimônio público. Um exemplo é o descumprimento do contrato de licitação por terceiro que, conforme procedimentos legais, permite à Administração Pública apropriar-se do valor depositado em caução. Mesmo com suas peculiaridades, a receita pública está sujeita às normas e aos princípios contábeis, pois uma das premissas da contabilidade é atender ao usuário da informação contábil:

Os ingressos orçamentários são aqueles pertencentes ao ente público, arrecadados exclusivamente para aplicação em programas e ações governamentais. Os extraorçamentários são aqueles pertencentes a terceiros, arrecadados pelo ente público exclusivamente para fazer face às exigências contratuais pactuadas para posterior devolução. Estes ingressos são denominados recursos de terceiros. (CARVALHO, 2010, p. 257)

Conforme art. 57 da lei 4.320/1964, todas as receitas arrecadadas, inclusive as de operações de crédito, ainda que não previstas no orçamento, serão classificadas como receitas orçamentárias, exceto as Operações de Crédito por Antecipação da Receita (ARO), que se classificam como receitas extraorçamentárias. Ao se tratar da contabilização, as receitas têm variação conforme a situação líquida e se dividem em receita pública efetiva e não efetiva. A efetiva incorpora-se ao patrimônio público, pois não representa obrigação do ente público com terceiros e altera a situação líquida patrimonial. Já a não efetiva provém do registro de reconhecimento de um direito de terceiros que deve ser compensado com uma obrigação simultânea e não altera a situação líquida patrimonial (CARVALHO, 2010, p. 243-244).

1.3 ESTÁGIOS DA RECEITA PÚBLICA

Conforme o art. 22 do Decreto Legislativo n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922, o ciclo da receita pública possui três fases. Inicia-se com a previsão, na qual há a projeção do que se almeja arrecadar no decorrer do exercício financeiro; intermediariamente vem a arrecadação, momento em que o contribuinte recolhe ao agente arrecadador credenciado, como bancos privados ou oficiais, o valor do seu débito; e, por fim, o recolhimento, fase em que o agente arrecadador repassa o valor arrecadado ao Tesouro, para, assim, efetivamente considerar a entrada dos recursos financeiros nos cofres públicos.

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (2011, p. 25), apesar de a doutrina considerar o lançamento como estágio da receita, a Lei 4.320/1964, art. 53, o considera como “ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora, e inscreve o débito desta”. Portanto, na visão orçamentária, o lançamento é considerado apenas procedimento administrativo. As receitas tributárias e de contribuições passam por esse procedimento, porém, as patrimoniais e as empresariais não. Carvalho (2010, p. 320) entende que na etapa do planejamento há a previsão da arrecadação, na da execução há subdivisão em lançamento, arrecadação e recolhimento e na etapa do controle e avaliação entra a fiscalização. Os órgãos como CESPE, Fundação Carlos Chagas e ESAF, para fins de concurso, consideram o lançamento como estágio.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101, de 04 de maio de 2000, art. 12,

As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. § 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. § 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

A aplicabilidade do § 2º anteriormente citado foi suspensa por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n. 2.238, do Supremo Tribunal Federal, porém, o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, veda a realização de operações de créditos superiores ao montante das despesas de capital, com ressalvas para os créditos suplementares ou especiais que já tenham finalidade precisa e aprovação do Poder Legislativo por maioria absoluta.

Portanto, na Lei Orçamentária Anual tem de haver a previsão dessas receitas, regra considerada “de ouro” e que deve atender às determinações do § 3º, art. 32, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exclui do total de ingressos de recursos de operações de crédito e das despesas de capital, em cada exercício financeiro, os empréstimos ou financiamentos a contribuintes que tenham como finalidade a promoção de incentivo fiscal, ao utilizarem tributos federais, e que resultem na redução direta ou indireta do ônus destes. Se os empréstimos ou financiamentos referidos forem concedidos por instituição financeira controlada por um ente da federação, o valor dessa transação será deduzido das despesas de capital. Para apurar o cumprimento da regra de ouro, a Resolução n. 43 do Senado Federal, de 2001, determina a separação em exercício anterior e exercício corrente: no primeiro entram as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; no segundo são consideradas as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes na Lei Orçamentária Anual. Percebe-se que não são todas as receitas de capital que entram nessa regra, somente as operações de crédito, subcategoria da receita de capital, já as despesas são todas. A “regra de ouro” tem como finalidade evitar o endividamento do Estado (CARVALHO, 2010, p. 280-284).

1.4 DESCENTRALIZAÇÃO

Ao Estado Federal, estabilizador da economia e planejador das funções inerentes à Administração Pública, cabe buscar meios que proporcionem o crescimento econômico e o desenvolvimento social nos estados subnacionais. Por isso, a descentralização administrativa, orçamentária e fiscal se torna importante e aos poucos vem sendo ampliada, principalmente após a Constituição Federal de 1988. Conforme Giambiagi e Além (2008), a preservação da federação é de interesse de todos os brasileiros, que não querem ver a fragmentação territorial do país. Isso exige sabedoria das autoridades federais e das forças políticas para que as descentralizações não afetem o interesse geral da nação. O princípio da unidade do governo deve prevalecer juntamente com o desejo de integração nacional, mesmo com as tendências regionalistas de estados subnacionais fortes, sendo importante observar as legislações de caráter nacional para conservação da integração. Já surgiram, no país, alguns conflitos regionais devido à dicotomia existente entre a região sul, mais rica e politicamente mais forte,

e a região norte, que exige atenção especial. A conservação da Federação pode ser baseada em elementos como a existência de uma única língua em todo o país e fatores culturais comuns, além da diversidade religiosa, importante para evitar conflitos, que está presente no Brasil e se posiciona de maneira laica em documentos oficiais. Esses fatores contribuíram para uma relativa harmonia, observando-se algumas exceções, como o movimento da “Revolução Farroupilha”, no Rio Grande do Sul, século XIX, e a “Revolução Constitucionalista” de 1932, em São Paulo. Para os autores (2008, p. 314), existem dois modelos de descentralização apresentados pela literatura, o do principal agente e o da eleição pública local:

De acordo com o primeiro, existe uma espécie de “contrato” entre o governo central e os governos subnacionais que recebem transferências do governo central, que estabelece quais bens e serviços públicos devem ficar sob a responsabilidade da unidade subnacional. Nesse caso, as autoridades locais têm que prestar contas ao governo central e não ao contribuinte local. O problema inerente a esse modelo é a falta de autonomia dos governos subnacionais.

O segundo modelo enfatiza o processo de tomada de decisões por parte dos cidadãos – que reflete no processo eleitoral – e pressupõe um maior grau de autonomia dos governos subnacionais. Nesse caso, a sua responsabilidade fiscal é reforçada em decorrência da capacidade dos eleitores de premiar ou castigar o governo local.

O prêmio referido anteriormente seria a reeleição e o castigo a escolha de um opositor. A crítica ao modelo da eleição pública local é que certa autonomia concedida a governos locais pode prejudicar alguns objetivos nacionais. Citam como exemplo um hospital especializado em cirurgias cardíacas cujo custo ficaria inviável para determinados municípios, assim, se todo o recurso fosse descentralizado, afetaria a oferta desse tipo de serviço. Portanto, a conciliação de interesses nacionais com os locais leva muitos países a adotarem os dois modelos: a transferência do governo central para garantir a oferta de certos bens e serviços por entes subnacionais; e um melhor desempenho fiscal local adquirido por meio da escolha de eleitores e contribuintes (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008, p. 315).

O princípio da descentralização mostra que a capacidade de decisão para solução dos problemas locais deve ser tomada no nível mais próximo possível da população interessada, permitindo-lhe contribuir para a destinação de recursos públicos. O próprio governo central brasileiro hoje tem essa visão e procura, cada vez mais, passar a gerência de problemas locais aos seus entes federados para se preocupar com os macros desequilíbrios econômicos. A descentralização para a arrecadação de recursos também foi ampliada com a descentralização fiscal, dando certa liberdade na dotação financeira e orçamentária aos entes ligados à administração pública federal. Segundo p. 1 Fórum:

Em uma conjuntura de crise do Estado, pauperização e redução do alcance social das políticas públicas, muitas responsabilidades são transferidas aos governos locais, num processo de descentralização que repassa mais problemas do que recursos. Apesar das condições adversas, a criatividade e a energia social dos setores populares, quando solicitados a participar do equacionamento dos problemas sociais, tem demonstrado que é possível implementar soluções inovadoras e alcançar resultados expressivos na melhoria da qualidade de vida.

De acordo com Rezende (2001, p. 49-55), em todo sistema político, seja ele Federal ou um Estado unitário, sempre haverá uma organização interna com divisões de funções governamentais entre as diversas unidades e subunidades que o compõem. A tendência é processar a divisão de funções conforme o interesse espacialmente predominante. Assim, as que envolvem toda federação têm caráter geral ou nacional, enquanto as locais possuem um espaço geográfico limitado. No caso do Brasil, uma federação, há divisão de funções entre os níveis de governo, existindo certa autonomia política e administrativa com vistas à racionalidade de custos e satisfação da população. A distribuição legal de competência entre as três esferas de governo segue o art. 21 da Constituição Federal de 1988 e outros dispositivos constitucionais para a União. O art. 18 assegura a administração própria aos municípios em relação a assuntos de seu peculiar interesse, de tributos de sua competência e de como organizar os serviços públicos locais. Já aos estados, o art. 25 mostra que lhes cabem as competências não vedadas pela Carta Magna.

Rezende (2001, p. 50) cita algumas críticas que envolvem a repartição de encargos, entre elas “a falta de uma visão clara do que compete a cada esfera torna praticamente impossível uma repartição adequada dos recursos públicos que deveriam ser fixados em função da correspondência recursos-encargos”. Numa escala espacial, busca-se identificar os benefícios concernentes ao âmbito local, de tratamento municipal, e os que extravasarem esse âmbito, de tratamento estadual (ou metropolitano) ou federal. Já do ponto de vista econômico-financeiro, para manter o equilíbrio federativo os governos subnacionais precisam contar com recursos suficientes para o atendimento de preferências locais e a preservação das identidades regionais.

Um fator que agrava os problemas financeiros é o crescimento urbano, o qual inflaciona o custo de produção de serviços e exige volume de recursos superior a capacidade financeira local. Uma solução para esse impasse é a redistribuição desses recursos de forma a reforçar a “capacidade executiva das regiões menos favorecidas” (REZENDE, 2001, p. 53-54). Assim, é importante que as transferências de recursos atendam às exigências da descentralização. Quanto à escala político-institucional, Rezende entende que esta deve ser

usada para encontrar o nível governamental mais apto a absorver as dificuldades e encontrar a solução adequada para determinadas atividades, seja ela de caráter normativo ou operacional. Ele (2001, p. 55) considera quatro aspectos possíveis nesse sentido, sendo um deles o controle, onde, em níveis mais elevados de governo, a burocracia aumenta e torna os canais envolvidos mais complexos pela quantidade de normas, relatórios e elaboração de planos, o que não proporciona uma percepção de eficiência no ponto de vista administrativo.

1.4.1 Descentralização orçamentária

A descentralização ocorre quando o Governo Federal, por meio de seus órgãos ou entidades, visando a uma melhor gestão de seus programas de governo, transfere recursos para alocação em programas de trabalho aprovados na Lei Orçamentária, para entidades públicas ou privadas, situadas próximas às populações assistidas ou atendidas pelo programa, com o propósito de realizar ações públicas de interesse comum (art. 10 do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967). O dispositivo estabeleceu como uma das metas a descentralização de recursos da Administração Federal em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Esse Decreto favoreceu o crescimento da administração indireta, como as autarquias, as empresas públicas, as empresas de economia mista e as fundações.

A descentralização do crédito orçamentário pode ser dividida em interna e externa, tratando a interna (também chamada de provisão) da descentralização de créditos entre unidades gestoras de um mesmo órgão (ministério) ou entidades integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social da mesma esfera de governo. A descentralização externa é realizada entre unidades gestoras de órgão (ministério) ou entidades de estruturas diferentes, denominada de destaque.

Na União, a descentralização externa de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, para executar programa de governo envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, está disciplinada pelo Decreto n.

6.170, de 25 de julho de 2007, e pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, de 24 de novembro de 2011, e deve ocorrer por meio de Termo de Cooperação, mediante portaria ministerial, sem a necessidade de exigência de contrapartida. A administração direta é composta por entidades estatais como União, estados, Distrito Federal e municípios. Esses entes não possuem personalidade jurídica própria, enquanto as indiretas compostas por entidades autárquicas, fundacionais e paraestatais possuem a própria personalidade jurídica. O interesse da Administração pública deve ser sempre o interesse público, seja a entidade direta ou indireta. Não haveria sentido a existência desta se não fosse atender aos anseios da sociedade. O Estado precisa investir no atendimento de atividades típicas como, por exemplo, saúde, educação, segurança, esporte, lazer e tantas outras que proporcionam qualidade de vida ao seu povo.

Nesse sentido, percebemos que a forma de gestão de recursos públicos pode possibilitar a eficiência, tornar menos onerosa a prestação dos serviços e atender a um fim comum estabelecido entre concedente e executor. Por isso, a descentralização de crédito orçamentário vem sendo muito utilizada nos últimos anos, adquirindo um lugar de destaque no processo de reforma do Estado e trazendo efeitos positivos no sentido de potencializar a eficácia da gestão, fato muito cobrado pela sociedade.

Para o bom aproveitamento dos recursos concedidos é essencial que a administração pública observe os princípios aos quais está vinculada, tanto os expressos na Constituição Federal – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – quanto outros reconhecidos pela jurisprudência e pela doutrina – supremacia do interesse público, autotutela, indisponibilidade, continuidade dos serviços públicos, segurança jurídica – para, assim, aplicar com lisura esses recursos descentralizados, não os desviando de sua finalidade.

É importante seguir o acordo feito para determinado fim, seja ele por meio de convênio, contrato de repasse, termo de cooperação ou outros instrumentos legais congêneres. Faltaria sentido à existência do instrumento pactuado se houvessem grandes divergências na execução. Por isso o crédito orçamentário objeto de descentralização deve ser empregado obrigatória e integralmente na consecução dos objetivos previstos no Plano de Trabalho pertinente, respeitando fielmente a classificação funcional e por programa.

O projeto apresentado pelo proponente deve ser bem planejado para facilitar a execução do que foi ajustado, evitando incômodos ocasionados pela falta de cuidado na elaboração do Plano. Nos casos permitidos em lei, pode haver alterações por meio de termo aditivo. A aprovação da reformulação solicitada fica a critério do concedente dos recursos, o

qual analisará a viabilidade da solicitação. Os trâmites para alterações podem ser demorados ou nem serem aprovados, o que atrasa o desenvolvimento do acordado e leva à necessidade de prorrogação do tempo de execução. A solicitação de prorrogação deve ser feita até sessenta dias antes do vencimento, com indicação do prazo plausível para o término da execução, conforme orientações legais. O uso do recurso público fica vinculado à utilização ajustada no termo de cooperação.

A celebração de um instrumento só acontece quando houver interesse comum entre os partícipes, representados pela figura do proponente, concedente, conveniente, interveniente, contratante. As definições para esses termos estão inseridas na IN 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, no Decreto n. 6.170/2007, de 25 de julho de 2007, e na Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011. Conforme art. 93 dessa Portaria, não se aplicam as normas da IN 01/1997/STN aos convênios realizados sob sua vigência. Ainda, o art. 96 revoga a Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 127, de 29 de maio de 2008.

O proponente pode ser conceituado como “Órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos credenciada que manifeste, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar instrumento regulado por esta Portaria” (Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, art. 1º, § 2º, XXII).

O concedente é o “Órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta responsável pela transferência dos recursos financeiros e pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio” (Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, art. 1º, § 2º, I).

Conveniente vem a ser o “Órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração pública federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco; também entendido como contratado no âmbito do Contrato de Repasse” (Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, art. 1º, § 2º, II).

O interveniente é o “Órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio” (Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, art. 1º, § 2º, XVII).

Por fim, o contratante se define como “Órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta da União que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento,

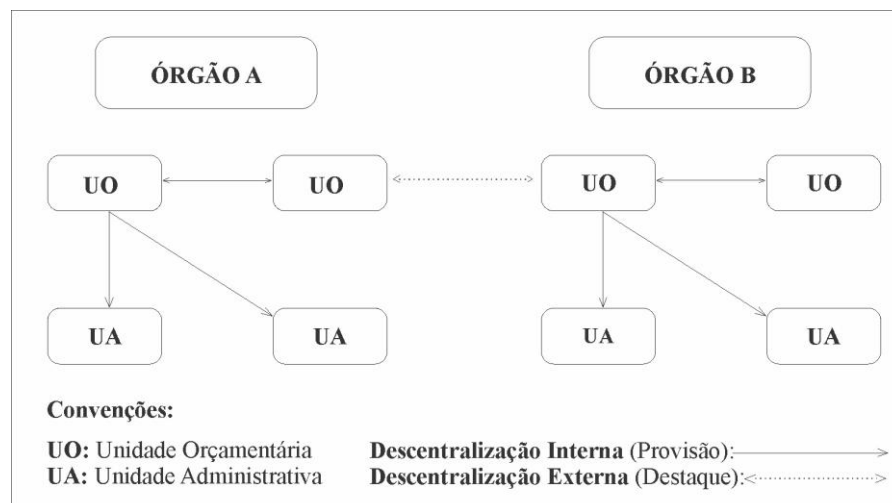
por intermédio de instituição financeira federal (mandatária), mediante a celebração de contrato de repasse” (Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, art. 1º, § 2º, III).

A descentralização física de recursos previstos no Orçamento da União para a execução descentralizada será feita pelo concedente, cabendo ao proponente prestar contas dos recursos recebidos.

Como já explicado, para que as descentralizações sejam efetivadas é necessária a prévia aprovação do plano de trabalho proposto, o qual servirá para orientar a execução. Se houver concordância, o concedente fará a transferência de recursos de uma só vez ou em parcelas, as quais serão liberadas segundo cronograma de desembolso previamente aprovado e autorizado. Caso sejam detectadas impropriedades, as parcelas ficarão retidas até que estas estejam sanadas. Isso vale também quanto ao prazo que, se expirado, impede a liberação de recursos financeiros, mesmo se o crédito orçamentário já estiver em poder do proponente.

Giacomoni (2003, p. 283-285) faz um demonstrativo da programação orçamentária e financeira para melhor visualização do processo:

A descentralização de créditos caracteriza-se pela cessão de crédito orçamentário entre unidades orçamentárias ou unidades gestoras. No Manual do SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, a descentralização orçamentária assim é definida: “Transferência (externa ou interna) concedida por Unidade Orçamentária - UO ou Unidade Administrativa – UA, para outra Unidade, do poder de utilizar créditos orçamentários ou adicionais que estejam sob a sua supervisão ou lhe tenham sido dotados ou transferidos”.



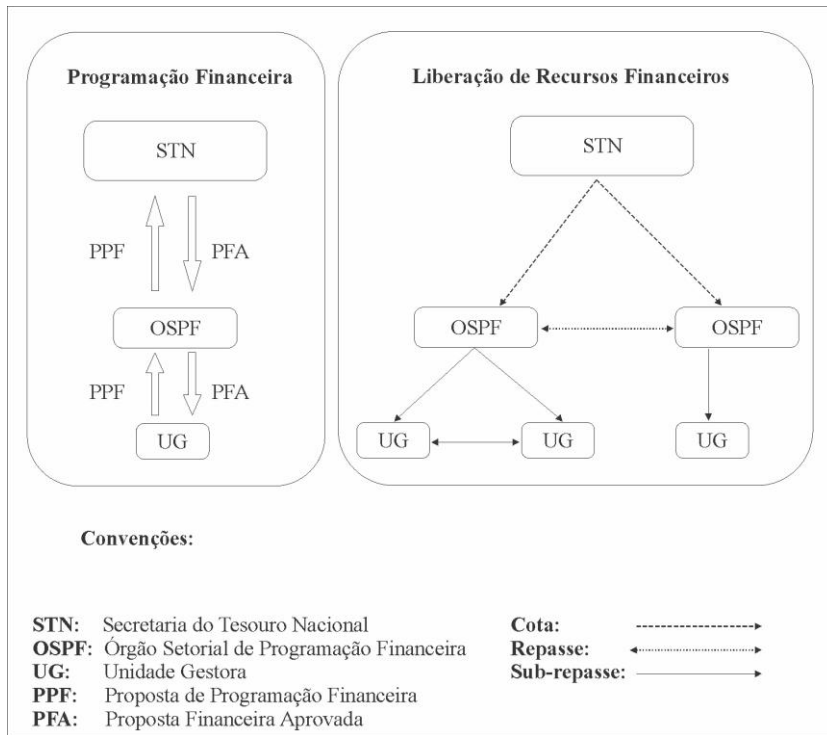


Figura 1: Programação orçamentária e financeira.
Fonte: Giacomoni (2003, p. 283-285).

Outra forma clara de visualizar a tramitação da execução orçamentária e financeira é:

Execução Orçamentária x Execução Financeira

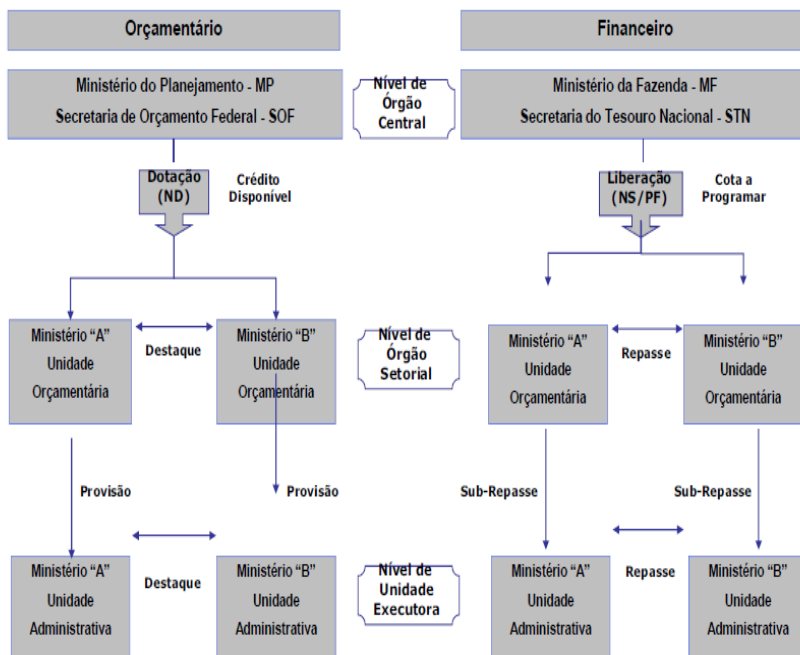


Figura 2: Execução orçamentária e financeira.
Fonte: VIII Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas – Oficina n. 61(Programação e Descentralização Financeira no SIAFI) – Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

1.5 TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

As transferências constitucionais ou legais são aquelas que o governo tem a obrigação de realizar para atendimento à legislação. Esse foi um mecanismo utilizado para promover o equilíbrio socioeconômico regional.

Conforme o Programa Nacional de Educação Fiscal (Caderno 4 da ESAF, Brasília, 2009, p. 38), os economistas costumam separar as despesas de um governo em obrigatórias e de livre aplicação. Sobre as obrigatórias, discorre:

Nesta categoria, são computadas as transferências para outros governos de parcelas da receita arrecadada de um imposto e os pagamentos de salários dos servidores públicos e dos benefícios aos aposentados, e os gastos mínimos com educação e saúde. Esse conceito é importante porque os gastos obrigatórios consomem parcela significativa da arrecadação tributária. No governo federal, por exemplo, esses gastos representam mais de 80% do total de despesas públicas. (Programa Nacional de Educação Fiscal, Caderno 4, 2009, p. 38)

Entre as transferências constitucionais estão o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

1.6 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Entende-se por transferências voluntárias os recursos financeiros repassados pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal aos Estados, Distrito Federal ou Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas de governo, aos órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos.

As transferências voluntárias são efetivadas de forma discricionária para livre aplicação e devem ser inseridas no orçamento anual, conforme consta no art. 1º, § 4º, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP n. 507/2011, de 24 de novembro de 2011: “Os órgãos ou entidades da administração pública de qualquer esfera de governo que recebam as transferências de que trata o caput deverão incluí-las em seus orçamentos”.

A celebração para a descentralização dos recursos é feita de acordo com o art. 1º da Portaria anteriormente citada, por meio de convênios (inciso VI), contrato de repasse (IV) ou termo de cooperação (XXIV) para a realização de obras ou serviços de interesse comum às três esferas de governo.

Entende-se por convênio:

Acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidade privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua de cooperação. (art. 1º, VI, Portaria Interministerial CGU/MF/MP n. 507/2011, de 24/11/2011)

O contrato de repasse vem definido como “instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros processa-se por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatária da União” (art. 1º, IV, Portaria Interministerial 507/2011).

Já o termo de cooperação “é o instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal, para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente” (art. 1º, XXIV, PI 507/2011).

A Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), traz, em seu art. 25, a definição de transferências voluntárias como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. Essa norma legal estabelece punições a quem não cumprir suas regras, sendo uma delas o impedimento do ente federativo de receber transferências voluntárias no caso de inobservância das normas pertinentes.

No art. 1º, XIII, da Portaria 507/11, define-se como beneficiários finais dos recursos transferidos a “população diretamente favorecida pelos investimentos”, reconhecimento de que os valores pagos pela sociedade devem retornar em forma de benefícios e às transferências voluntárias cabe esse papel.

A população deve ficar atenta e fiscalizar a execução do orçamento para garantir que os recursos sejam aplicados de forma a atender a contento as causas sociais, uma vez que as

transferências direcionadas a projetos já constituídos, no uso do poder discricionário, são uma forma acertada de aplicação devido à identificação antecipada das necessidades locais.

O governo federal tem incentivado os entes federados a aprovarem os projetos já elaborados, mas nem sempre os recursos são bem utilizados, pois muitas vezes quem os recebe esbarra nas dificuldades impostas pelo sistema burocrático e em outros impedimentos de gestão e não consegue realizar o proposto. Um exemplo que impede a boa gestão é o crédito orçamentário encaminhado em novembro ou dezembro. Sabe-se que o exercício financeiro na área pública se encerra em 31 de dezembro, data limite para que haja o empenho do crédito, sendo necessária a realização dos procedimentos licitatórios, que pode chegar a quarenta e cinco dias. Assim, não vai haver tempo hábil para que se faça o empenho do crédito recebido.

Outro obstáculo existente são os coordenadores dos projetos que, mesmo escrevendo-os de forma satisfatória, elaborando boas propostas, muitas vezes não têm conhecimento das legislações que envolvem o processo para a utilização do recurso e esbarram nas dificuldades impostas. Precisariam estar bem assessorados para a concretização do proposto, no entanto, nem sempre isso acontece na administração pública.

Ainda, existe um fato que vem sendo amplamente debatido na atualidade, seja para execução de transferências voluntárias ou não: o desvio de finalidade. A publicidade, princípio constitucional, tem contribuído para alertar a população nesse sentido, o que é bom para dar ciência ao direcionamento de valores que deveriam ser aplicados em prol do desenvolvimento. A exposição na mídia faz com que a sociedade proteste contra as atitudes de determinadores gestores que agem sem moralidade.

Outro fato a ser observado é a forma de prestação de contas dos recursos descentralizados para projetos específicos. No governo federal, onde se utiliza o Termo de Cooperação, por exemplo, a prestação é realizada com a inserção do valor dos projetos, por programa e por concedente, no Relatório Geral que as Unidades Orçamentárias encaminham ao Tribunal de Contas da União. A Controladoria Geral da União fiscaliza, porém, tem ampla visão de como os recursos são aplicados devido ao acúmulo a ser auditado.

Exige-se, atualmente, na prestação de contas dos Termos de Cooperação, o Relatório de Cumprimento do Objeto, no qual há inserção das metas programadas, dos benefícios alcançados, das dificuldades encontradas, enfim, parte mais teórica, não há conferência dos documentos fiscais emitidos na fase de execução. Isso vem sendo alterado com a inserção de

dados via on-line como SICONV, por exemplo, e outros, em observação à legislação correlata vigente.

A falta de fiscalização dos recursos descentralizados pode dar margem à aplicação diferente da inserida no termo acordado, porém, um bom gestor observará as legislações pertinentes para proporcionar uma administração satisfatória e implantar a lisura no setor público. Pessoas que primam pela ética e lutam pelo bom aproveitamento das verbas públicas estarão sempre atentas para resguardar o patrimônio, pertencente a todos os cidadãos, expectativa da sociedade para com quem administra os recursos que ela ajudou a constituir.

A arrecadação tributária brasileira é alta e os serviços prestados atualmente não correspondem à exacerbada tributação. Há um imenso descaso na área da saúde, segurança, educação e tantas outras necessárias ao bem-estar dos indivíduos. Essa deficiência acontece pelo mau gerenciamento dos recursos públicos. O desenvolvimento do país depende de melhoramento do sistema, de íntegra administração para que todos os nacionais possam viver com dignidade. É dever de todo administrador público zelar pela correta aplicação das verbas governamentais.

1.7 DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

A descentralização fiscal no Brasil foi impulsionada para atender às diversidades existentes em momentos de crise política, econômica e social. O processo acentuou-se com a Constituição Federal de 1988, momento de nova fase no federalismo fiscal brasileiro com a descentralização aos estados e municípios de parte de sua arrecadação e ampliação de poderes para instituição de seus próprios tributos. Para Rezende (2007), essa nova etapa ainda está em andamento. As demandas de estados e municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas, mas faltou a descentralização concomitante das responsabilidades públicas, especialmente no âmbito das políticas sociais, ocasionando desequilíbrios passíveis de correção.

As pressões de governadores e prefeitos por mais autonomia financeira iniciou-se ainda no regime militar, instaurado em 1964, e se acentuou em 1982, quando houve a recuperação da autonomia política por estados e municípios. Em 1985, a transição do regime autoritário para a democracia aumentou as demandas por autonomia financeira. Os

governantes não entenderam que os gastos advindos dessa autonomia deveriam ser equivalentes à responsabilidade de tributar, por isso a descentralização constante da Assembleia Constituinte não ajudou para um novo federalismo. As altas taxas de inflação existentes até o advento do Real fizeram com que a crise econômica persistisse, influenciando o comportamento das receitas públicas, que ficou aquém das expectativas e fizeram com que a descentralização se arrefecesse. Faltam esforços coordenados dos entes federados para entendimento dos gastos em programas sociais que favoreçam o equilíbrio federativo. Cabe à União envidar esforços para reduzir as disparidades regionais e promover o desenvolvimento nacional, o que tem acontecido devido à presença do Estado na área econômica no Brasil.

Isso contribuiu para o fortalecimento do sistema tributário brasileiro, envolto nas políticas de desenvolvimento regional. Contudo, satisfazer a todos os entes federados exige competência do governo central, pois os estados mais desenvolvidos cobram mais autonomia tributária e pressionam pelo aumento das transferências compensatórias executadas pelos estados menos desenvolvidos. A força da municipalização é outro aspecto que modificou a forma de distribuição de recursos federativos, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, que concedeu aos municípios certos direitos e deveres dados aos estados membros, inclusive as transferências compensatórias oferecidas aos estados. Os municípios passaram a ter uma autonomia parcial em relação ao poder público estadual e essa posição veio acompanhada de desequilíbrios verticais e horizontais em relação à repartição de receitas tributárias do governo federal, dificultando a implantação de propostas capazes de equilibrar o sistema federativo. Além das disparidades regionais e da forte tradição municipalista, as questões políticas ampliaram os conflitos de interesse entre os que defendem a descentralização de competências e os defensores da descentralização da arrecadação.

Além da dificuldade na definição das responsabilidades imputadas à União, aos estados e aos municípios devido às disparidades socioeconômicas regionais, recompor o equilíbrio federativo depende da superação dos conflitos em relação à repartição dos recursos fiscais. O problema é conciliar a descentralização com a oportuna capacidade de redução das desigualdades regionais, levando em conta a promoção de mudanças na estrutura do sistema fiscal e considerando três desafios: “do equilíbrio; da eficiência; da responsabilidade”.

Com a crescente urbanização em nosso país, a distribuição espacial de serviços urbanos e sociais é de grande fluxo e exige que a distribuição de receitas públicas seja condizente com os gastos inferidos. As cidades de maior porte possuem grandes demandas por serviços coletivos e as transferências federais privilegiam as de menor porte e áreas

menos desenvolvidas, provocando um desequilíbrio orçamentário na transferência de encargos. Mesmo em Estados mais ricos, as metrópoles possuem alto índice de pobreza pela incapacidade de atendimento às demandas populacionais. Em unidades menos desenvolvidas não há investimentos suficientes para superar o subdesenvolvimento. É preciso equilibrar as transferências com as receitas próprias para impulsionar os investimentos imprescindíveis ao desenvolvimento das regiões mais atrasadas. Reequilibrar as fontes orçamentárias é essencial para a descentralização das responsabilidades públicas no Brasil e também necessário para que haja mais eficiência do gasto público. Rezende (2007) entende que a Constituição de 1988 deixou o cidadão menos consciente do ônus suportável por estados e municípios devido à dependência destes por transferências, provocando a falta de correspondência do ônus com a instituição do tributo cabível ao financiamento do gasto, dando margem ao descontrole e ao desperdício. O cidadão precisa ter percepção clara do destino dos recursos compulsoriamente arrecadados para cobrar dos governos a responsabilidade pelo suprimento de bens e serviços demandados coniventes com menos custo e com a qualidade exigida. Portanto, há uma mistura entre o desafio da eficiência e o da responsabilidade. Giambi e Além (2008, p. 336) afirmam que:

A tendência à urbanização e a concentração da pobreza nas grandes cidades acabam tornando as regiões metropolitanas e as cidades medianas incapazes de, sozinhas, ou seja, apenas com seus próprios recursos, responder às demandas da população local. Essa situação torna essas unidades mais dependentes de uma intervenção direta da União e dos estados para a solução dos problemas locais.

De acordo com Rezende (2007), numa organização federativa a autonomia dos entes federados estabelece uma separação entre as definições de política fiscal do ponto de vista do nexos federativo e da visão parcial dos problemas localizados, que influenciam os governos estaduais. A maioria dos recursos a serem aplicados, assim como dos poderes para conseguir os recursos necessários, não pode ser controlada pelo governo central. É importante observar que a discussão para solução de acontecimentos imprevisíveis na política fiscal de uma federação deve levar em conta a repercussão das variações inseridas na receita e na despesa, que influenciam a estabilidade econômica, a distribuição de renda e a promoção do crescimento econômico. Ao ocorrer o aumento das demandas por serviços locais deve haver a harmonização tributária para suprimento desses serviços. Nesse sentido, o autor entende que ao mesmo tempo em que a harmonização tributária restringe o poder de instituição de tributos localmente, os gastos se ampliam progressivamente para a obtenção da eficiência nas

atividades produzidas à medida que houver crescimento econômico e expansão da população urbana.

Giambiagi e Além (2008) explicam que há vários motivos que justificam um processo de descentralização fiscal e cita os fatores econômicos, culturais, políticos, institucionais e geográficos como influenciadores desse processo. Devido a essa diversidade não existe um modelo único de descentralização, esse procedimento depende das características específicas de cada país. Em relação aos fatores econômicos, a eficiência constitui um dos principais objetivos para a alocação de recursos. A função alocativa inserida no setor público está diretamente ligada a questões descentralizadas. O ideal é que haja a definição dos bens e serviços que serão geridos de forma centralizada e dos que ganham eficiência com a descentralização. Os defensores da descentralização acreditam na ideia de que quem está próximo dos beneficiários tende a administrar melhor os impostos, os gastos, as transferências, a regulação e outras funções públicas. Portanto, os subnacionais têm melhores condições de observação das necessidades locais.

Sobre os fatores culturais, políticos e institucionais, a descentralização pode aumentar a integração social por meio do envolvimento da sociedade. Assim, reforça a transparência das ações dos governos e contribui para a redução dos perigos que um poder centralizado pode causar à liberdade individual. Ademais, a autonomia de governos descentralizados pode ocasionar mais participação política para a desconcentração do poder político e fortalecimento da governabilidade e das instituições democráticas. Sobre o fator geográfico, é mais difícil controlar uma área de grande extensão e, por isso, a descentralização pode trazer ganho de eficiência para o atendimento das demandas de determinados bens e serviços públicos necessários ao desenvolvimento local.

A autonomia dada aos entes subnacionais nos anos 1980 foi significativa tanto na participação das receitas tributárias como nos gastos públicos, concessões feitas principalmente por meio de emendas constitucionais que aumentaram os fundos de participação dos estados e municípios mesmo antes da Carta Magna de 1988. De certa forma, os recursos transferidos não se vinculam a uma rubrica de gasto específico, diferente do período militar, em que grande parte dos recursos destinados aos entes federados estava sujeita a vinculações. Já os gastos da União foram amplamente afetados com as vinculações executadas pela Constituição de 1988, fazendo com que o governo federal reduzisse as transferências voluntárias. Devido à redução de sua receita, o governo central torna-se mais dependente dos recursos advindos de tributos não divisíveis com estados e municípios, como

as contribuições sociais vinculadas à seguridade social. Com ponto de vista diferente de Resende, Giambiagi e Alem (2008, p. 334-335) entendem que as transferências federais e estaduais no Brasil não desestimularam a arrecadação própria dos municípios:

Em termos verticais, os principais privilegiados pelo processo de descentralização brasileiro, principalmente após a Constituição de 1988, foram os municípios, que mais que dobraram sua participação no total da receita tributária disponível. Em termos horizontais, a maioria dos recursos adicionais foi direcionada aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas, compensando na partilha da receita tributária disponível, a elevada concentração nas regiões ricas da geração de arrecadação.

A arrecadação tributária é a principal fonte de recursos do setor público. Ao tratar de tributos, a literatura apresenta certo rigor na mensuração do grau de descentralização/centralização fiscal das receitas públicas, que podem estar condicionadas às vinculações. Contudo, alguns fatores, como a liberdade para alocação e a administração dos recursos próprios, fazem parte da autonomia de governos locais. É importante essa autonomia para a consolidação de políticas públicas necessárias ao desenvolvimento de espaços locais, processo que pode ser feito por meio de consulta à população para verificar as reais necessidades das comunidades. Um problema fiscal pode ser resolvido com forte intervenção política, porém, de nada adiantaria se os objetivos implantados não provocassem o equilíbrio das regiões. Assim, uma parceria democrática pode ser sábia para a solução de conflitos sociais existentes.

O equilíbrio fiscal depende, além da questão econômica, da questão política. Uma indecisão política pode afetar esse equilíbrio se não houver entendimento para desembarços rápidos e a aliança de grupos políticos pode ser determinante para a solução desse embate de forma a não prejudicar a economia de uma nação. Às vezes é necessário fazer um ajuste fiscal rígido para manter a estabilidade ou alavancar a confiança na política econômica quando afetada. Dependendo da dimensão do desajuste, os empregos são afetados, assim como o consumo, e provoca um caos no crescimento econômico e no desenvolvimento social de um país. A receita tributária é reduzida, atingida pela queda na produção industrial e consequentemente nas áreas de comercialização e serviços. Portanto, é essencial a manutenção de uma economia estabilizada, sem inflação, pois esta corrói o poder aquisitivo da sociedade e impede o planejamento futuro.

No Brasil, até o advento do Real foram feitas várias tentativas de contenção da inflação sem êxito. Nos dias atuais, em um mundo globalizado, mesmo com a crise financeira

americana em 2008 e com outras existentes no mundo, inclusive em países da Europa, como Grécia, Portugal e Espanha, o Estado brasileiro está conseguindo manter a estabilidade econômica, mas o governo deve estar sempre atento, pois a crise mundial pode afetar o setor econômico brasileiro. Para essa sustentação o governo interviu nos gastos, os investimentos foram reduzidos e isso gerou descontentamento político.

As colisões entre o Poder Executivo e o Legislativo fazem parte de governos democráticos para chegar a um interesse geral nacional, no qual o ajuste fiscal está diretamente ligado aos agentes econômicos, sociais e políticos. A distribuição de renda depende do bom estado da economia e o governo central está sujeito às pressões de governos subnacionais por verbas públicas ou isenções fiscais, que acabam influenciando as contas públicas.

Reconhecer a carência de determinadas regiões para investimentos e mais gastos não pode ser visto como um entrave ao equilíbrio fiscal sustentável, uma vez que o crescimento do país depende do crescimento de todas as regiões. Desse modo os entes federados devem buscar o consenso em torno de uma reforma tributária que favoreça o interesse de todos. Já foram realizadas várias tentativas sem êxito, o que leva a sociedade a clamar pela simplificação do sistema para introdução de medidas capazes de provocar o progresso e melhorias que assegurem o desenvolvimento social nas diversas regiões brasileiras.

Diante do exposto, percebe-se que não há como dissociar os agentes econômicos, sociais e políticos para a formação de um estado próspero e promotor de políticas públicas com paradigmas de participação democrática.

2. ORÇAMENTO PÚBLICO

2.1 CONCEITO

Ao conceituar o Orçamento público, Silva (2004, p. 26) entende que: “[o] orçamento como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício é um instrumento da moderna administração pública”. O autor considera que o orçamento tem aspectos objetivos e subjetivos, sendo o primeiro o ramo das Ciências das Finanças que estrutura a Lei do Orçamento e também o conjunto de normas a que se refere a sua preparação, enfim, toda a fase jurídica das etapas do orçamento. Já o subjetivo constitui a faculdade adquirida pelo povo de aprovar a priori, por meio de seus representantes eleitos, os gastos que o Estado realizará durante o exercício. Desse modo, o orçamento está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à ideia da soberania popular e, por conseguinte, ao triunfo dos sistemas representativos do governo.

Já Giacomoni (2003, p. 64, 66) vê o orçamento sob diferentes aspectos, como: político, jurídico, contábil, financeiro, econômico e outras ligações. Ainda, classifica-o conforme sua evolução histórica em tradicional e moderno, em que o primeiro tem a função principal de controle político e o segundo é um instrumento de administração. Para Angélico (1995, p. 19), o orçamento público, no âmbito financeiro, é “um planejamento de aplicação dos recursos esperados, em programas de custeios, investimentos, inversões e transferências durante um período financeiro”. Economicamente, é o quadro orgânico da economia pública e o espelho da vida do Estado, de onde se conhece o processo de sua cultura e civilização. Para Araújo e Arruda (2009, p. 57), “[o] Orçamento Público é a lei de iniciativa do Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro, que, nos termos do Art. 34 da Lei 4.320/64, coincidirá com o ano civil”.

Em nossa pesquisa considera-se o orçamento público como um instrumento de controle governamental que contempla sugestões da população para sua elaboração. Assim, as propostas acatadas pelo consenso democrático permitem a correção de falhas regionais e proporcionam a promoção do bem-estar social de toda a comunidade.

Portanto, a função do orçamento tem que estar em harmonia com a do Estado, pois o objetivo dos fundos públicos tem que atender às necessidades da população. Quando bem

administrados, esses recursos podem ocasionar a geração de políticas capazes de minimizar as diferenças sociais e proporcionar o desenvolvimento.

2.2 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os princípios são revestidos dos atributos da universalidade e veracidade e constituem-se em guia para o desenvolvimento de certos instrumentos. Eles estão dentro das normas constitucionais, das leis e da doutrina e são vitais para fazer com que as regras instituídas sejam observadas e cumpridas com eficiência. Não é diferente quando se trata da elaboração e do controle do processo orçamentário, também envolvido pelos princípios para assegurar eficácia e eficiência na condução das atividades financeiras do governo. O orçamento público como instrumento desse controle é essencial para a participação da população, que se beneficiará com as aplicações de uma boa gestão.

Giacomoni (2003, p. 70) entende que a principal finalidade dos princípios é auxiliar o controle parlamentar sobre os Executivos, fiscalizando a arrecadação e a aplicação realizadas. Já Silva (2004, p. 44) afirma que o orçamento se divide em duas partes: receitas e despesas, tanto no aspecto jurídico como no contábil. As despesas têm caráter limitativo e imperativo, o que leva a administração à observância dos créditos concedidos para que os gastos sejam limitados. Quanto às receitas estimadas, não há pretensão do legislador em limitar a arrecadação do poder público, porém, os procedimentos para utilização da despesa e da receita devem observar os princípios orçamentário e contábil. Para Debus e Morgado (2004, p. 69), pode-se extrair a divisão dos princípios orçamentários como fundamentais, os quais se tornaram clássicos, normalmente seguidos por todos os países, e, como funcionais ou operacionais, visam à racionalidade e à eficiência do processo orçamentário.

Os princípios devem ser observados por todos os entes da federação (União, estados, Distrito Federal e municípios) em seus respectivos poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. O destino do recurso público é substancial para o favorecimento social e para o crescimento econômico das regiões. Por isso, é importante observar os princípios que regem o orçamento público e outros correlatos, expostos a seguir::

- **Princípio da Legalidade**

Esse princípio dispõe que o orçamento deve ser objeto de uma lei resultante de um processo legislativo completo: o executivo deve elaborar e enviar o projeto de lei ao Congresso Nacional para apreciação e posteriormente o Legislativo devolve ao Poder Executivo para sanção e publicação. A Lei do Orçamento é vista por alguns autores como uma lei especial, por seu conteúdo guardar mais correlação com os atos administrativos do que com os preceitos legais. Isso faz com que seja considerada lei apenas em sentido formal (DEBUS E MORGADO, 2004, p. 69-70).

- **Princípio da Anualidade**

Em conformidade com o princípio da anualidade, também denominado de periodicidade, a previsão de receita e a fixação da despesa deve se referir sempre a um período limitado de tempo.

No Brasil, o período de vigência do exercício financeiro coincide com o ano civil (art. 34 da Lei 4.320/1964) e, portanto, começa em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro. É uma medida que permite a interferência e o controle do Poder Legislativo em um prazo razoável.

- **Princípio da Exclusividade**

Esse princípio está previsto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal e determina que a Lei orçamentária anual não contenha matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, com exceção da autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, observando as normas legais. Em Giacomoni (2003, p. 83) verifica-se que esse princípio passou a ser regra constitucional a partir de 1926. Sua adoção pôs fim às distorções chamadas de “caudas orçamentárias” pelos tratadistas e de “rabilongos” por Rui Barbosa por haver matérias estranhas inclusas no orçamento.

- **Princípio da Unidade**

Esse princípio infere que cada ente da federação deve possuir apenas um orçamento para dado exercício financeiro. No processo de desenvolvimento pode haver múltiplos orçamentos independentes, consolidados em um, possibilitando o conhecimento de forma global, conforme preconiza o art. 2º da Lei 4.320/1964.

A Constituição de 1988, art. 165, § 5º, I, II, III, faz a divisão do orçamento em três: fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Isso não significa que o orçamento seja fracionado, pois há uma consolidação dos volumes desenvolvidos pelas diversas áreas em que o governo atua. Assim, não fere o princípio da unidade.

Em Debus e Morgado (2004, p. 69, 73) tem-se que: “O Princípio da Unidade pode ser configurado nos quadros de consolidação do orçamento, especialmente na previsão da receita e na execução e escrituração da despesa, com a Conta Única do Tesouro Nacional e a contabilidade centralizada no Sistema Integrado de Administração Financeira”, conhecido por SIAFI. Esse sistema tem como finalidade realizar o processamento, o controle, a execução financeira, patrimonial e contábil e revolucionou a escrituração da contabilidade pública. Uma de suas principais vantagens é a descentralização da entrada, da consulta, da execução orçamentária e financeira da União com supervisão do Tesouro Nacional. Dessa forma, o SIAFI é um eficaz instrumento de acompanhamento dos gastos públicos, o qual pode consolidar os diversos orçamentos das instituições da administração pública federal.

• **Princípio da Universalidade e Princípio do Orçamento Bruto**

O princípio da universalidade traz o dever de inclusão de todas as receitas e todas as despesas do Estado na Lei Orçamentária. Para Silva (2004), ao elaborar os instrumentos orçamentários, haveria erro técnico se neles constasse apenas a receita líquida, pois deixaria de atender ao princípio da evidenciação e clareza dos atos administrativos, que devem ser observados pelos agentes públicos. Angélico (1995) observa que o princípio também é denominado de princípio do orçamento bruto devido à vedação de dedução em seus valores, porém, o autor considera que a regra começa a declinar por não estabelecer compatibilidade com as atividades descentralizadas, como as operações comerciais e industriais, em que deve figurar somente o resultado líquido no orçamento. Entretanto, o princípio da universalidade continua merecendo ótima aceitação e é requisito essencial de um bom sistema orçamentário.

Essa colocação não infere a inexistência do princípio do orçamento bruto, incorporado no art. 6º da Lei 4.320/1964, de onde se pode tirar que “Todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”. Portanto, continua em nosso ordenamento jurídico. Já o princípio da universalidade, contemplado no art. 2º da mesma Lei e também no art. 165, § 5º, da Constituição de 1988, sujeitou a universalidade

orçamentária às despesas e receitas. Abrange, ainda, todos os órgãos, poderes e entidades da administração direta e indireta por ente federativo.

- **Princípio da Especificação**

O princípio da especificação veda a autorização das receitas e despesas de forma global. Estas devem ser classificadas com nível de desagregação para controle prévio, facilitando a análise pelas pessoas interessadas. Silva (2004) afirma que a regra da especificação é um aspecto formal do orçamento e base para que esse instrumento de gestão cumpra a finalidade do interesse público.

O art. 15 da Lei 4.320/1964 estabelece que a discriminação da despesa na Lei Orçamentária, também chamada de “Lei de Meios”, far-se-á no mínimo por elementos, os quais se desdobram em despesas de pessoal, material, serviços, obras e outros meios que a administração pública necessita para consecução de seus fins. A Lei de Diretrizes Orçamentárias determina que os projetos de Lei do Orçamento e dos créditos adicionais em meio eletrônico, enviados pelo executivo ao Congresso Nacional, venham com a despesa regionalizada e discriminada.

- **Princípio do Equilíbrio**

O princípio do equilíbrio entende que em cada exercício financeiro o montante das despesas não deve ultrapassar as receitas previstas para o mesmo período. Silva (2004, p. 48-49) explica que o conceito de equilíbrio orçamentário evoluiu com o passar dos anos, deixando as teorias clássicas para se adequar a um processo capitalista de um estado moderno, na qual os técnicos em finanças públicas perceberam que tinham nas mãos formas eficazes de intervenção na economia para proporcionar o equilíbrio das contas públicas.

Ao procurar conter os gastos desequilibrados que certos governantes tinham para atender as despesas correntes, a Constituição de 1988 trouxe a denominada “Regra de Ouro” para vedar a realização de operações de crédito que ultrapassem o montante das despesas de capital, com exceção para os créditos suplementares ou especiais, com finalidades indicadas e aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, art. 167, III.

É fundamental o respeito a esse princípio, pois ele constitui valioso meio de limitação do crescimento dos gastos governamentais, contendo o endividamento do Estado. Para Giacomoni (2003, p. 84), “de todos os princípios clássicos, esse é o que tem merecido maior

atenção fora do âmbito específico do orçamento, interessando de perto outras áreas econômicas, como finanças públicas, política fiscal, desenvolvimento econômico etc.”.

- **Princípio da Não afetação das Receitas**

Esse princípio, também conhecido como da não vinculação da receita, tem o cuidado de não comprometer parcelas da receita geral com determinadas despesas para, assim, permitir que o administrador aplique os recursos conforme as necessidades de alocação. De acordo com Giacomoni (2003, p. 80), um recurso excessivamente vinculado pode impedir que este seja aplicado em um programa de grande prioridade enquanto sobra recurso em outro menos importante. Essa concepção deixa clara a inviabilidade da vinculação, mas a regra não é absoluta. A própria Constituição de 1988, no art. 167, IV, estabelece ressalvas. Veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvando a repartição de determinados impostos inseridos nos arts. 158 e 159, concernentes à destinação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, conforme consta no art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, e o disposto no § 4º deste artigo.

- **Princípio da Publicidade, da Clareza, da Exatidão e da Uniformidade**

É dever constitucional a divulgação dos atos relativos à administração pública, princípio inserido no art. 37 da Carta Magna de 1988. O orçamento, sendo um instrumento da condução da coisa pública, não pode fugir a essa regra.

O conteúdo orçamentário deve ter ampla publicidade em todas as suas fases, seja no planejamento, na discussão legislativa, na execução e no controle subsequente. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige a divulgação, inclusive por meio eletrônico, dos instrumentos e atos a eles concernentes. A divulgação é feita por meio dos veículos oficiais de comunicação, para conhecimento e validade. A publicação deve ser feita no Diário Oficial, na esfera do ente público.

O Princípio da Clareza adianta que somente a publicidade dos instrumentos orçamentários é insuficiente para esclarecer aos interessados sua compreensão. Por isso devem ser apresentados de forma clara, facilitando o entendimento. Giacomoni (2003, p. 86), argumenta que é uma regra de difícil observação devido à linguagem complexa do orçamento, acessível apenas aos especialistas. No entanto, os anexos sintéticos podem ser transformados em peças comentadas, com informações globais sobre a programação orçamentária.

De acordo com Giacomoni (2003, p. 87), a exatidão orçamentária envolve questões técnicas e éticas. Ao elaborar a proposta orçamentária, deve haver preocupação com a realidade. É necessário que o Poder Público tenha capacidade de nela intervir de forma positiva por meio do orçamento. Tanto os encarregados da política orçamentária quanto os órgãos executivos que solicitam recursos para implantar programas e projetos devem observar essa regra. Os recursos precisam ser dimensionados para evitar os cortes e devem observar o princípio da exatidão.

O Princípio da uniformidade, para Silva (2004), revela que no aspecto formal o orçamento deve ter condição de conservar estrutura uniforme por meio dos distintos exercícios para, assim, atender ao princípio da uniformidade ou consistência. Os dados orçamentários precisam ser homogêneos nos vários exercícios para permitir uma comparação ao longo do tempo.

2.3 PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A programação orçamentária consiste em uma técnica que envolve várias ações de governo, com o propósito de alcançar os objetivos propostos no orçamento. Para o controle dos gastos públicos tem sido utilizado o orçamento-programa em busca de mais eficiência da gestão das receitas e despesas na esfera governamental. Segundo Rezende (2001, p. 104), “[o] orçamento-programa é um método que enfoca os gastos, diferente do método tradicional que apenas indica as espécies desses gastos e deixa um vácuo para a avaliação do alcance dos objetivos. Este talvez atenda as necessidades de organizações simples, com uma única função”. Como o governo se trata de uma organização complexa, é viável que se aplique o orçamento-programa, também utilizado por entidades não governamentais. Merewitz e Sosnick (1971 apud REZENDE, 2001, p. 105) entendem que:

Alguns autores afirmam que o orçamento-programa representa uma contribuição das empresas ao aperfeiçoamento da Administração Pública, e que a origem do método remonta às contribuições de James McKinsey, aos trabalhos realizados por Donaldson Brown na Du pont e na General Motors e aos esforços da equipe de especialistas organizada por Henry Ford II para planejar o desenvolvimento da companhia. Entre esses especialistas estava Robert MacNamara, que posteriormente foi um dos principais responsáveis pela introdução do orçamento-programa no governo norte-americano.

Embora o orçamento-programa contemple o período orçamentário de um ano, sua utilização como instrumento de integração da programação financeira ao processo de planejamento amplia o tempo das previsões orçamentárias. Essa ampliação pode ser expressa na elaboração do Orçamento Plurianual com o objetivo de reunir as previsões de dispêndio financeiro em face do plano de investimentos do governo, indicando, se possível, as previsões de fontes de recursos para financiá-lo.

O ideal seria que esse período coincidissem com o do planejamento. Porém, pode acontecer que haja dificuldades, na prática, para realizar estimativas para a receita e despesa a longo prazo, daí a necessidade de elaboração em diferentes níveis de agregação. Nesse período de quatro anos poderia inserir apenas as previsões globais de recursos essenciais à implementação dos projetos de expansão. Haveria redução do intervalo, por exemplo, para dois anos, com nível maior de detalhamento, inserindo a discriminação dos recursos indispensáveis a cada projeto e as previsões de aumento nas despesas operacionais. Apesar das propensões de adequação nas previsões a longo prazo, deve-se ressaltar que na mudança de comando administrativo é mais difícil a ocorrência de descontinuidade ao adotar esse procedimento. É interessante distinguir o orçamento de manutenção do de expansão para, no caso de racionalização, a Administração Pública poder escolher racionalmente os projetos sem prejudicar o funcionamento do governo.

A avaliação de resultados por setores da ação governamental no âmbito de programas depende de estudos para conhecimento das particularidades da estrutura dos programas considerados. Uma das principais etapas da análise da estrutura dos programas se refere ao conhecimento da estrutura dos gastos, principalmente no que toca a sua distribuição segundo a natureza e a classe de renda dos beneficiários, a região, a categoria da despesa realizada, etc. A provável relação entre os gastos públicos e o nível de renda é associada a argumentos baseados na expectativa da crescente demanda por serviços governamentais, à medida que aumenta a distribuição de renda do país. É indispensável fazer uma análise econômica no curso de produção do setor público em todas as áreas para mensuração dos benefícios. Isso se torna difícil por envolver julgamentos de valor, sendo necessário estabelecer critérios objetivos para o alcance dos indicadores de benefícios. Uma política de avaliação geral permitirá a observação das distorções oriundas das atuações do governo, grande agente econômico. Para avaliar a eficiência dos gastos públicos exige-se um método apropriado, com dados envolvendo “todas as esferas de governo, as instituições extraorçamentárias e operações quase fiscais”. Deve haver continuidade das séries no tempo e os dispêndios por

categoria econômica e por programas e funções de governo. Ao confrontar esses dados com os indicadores sociais e de benefícios tem-se uma base inicial para avaliar os gastos públicos.

Giacomoni (2003, p. 151-152), defende a ideia de que o orçamento-programa idealizado no Brasil vem do conjunto de conceitos e disposições técnicas sistematizados advindos da Organização das Nações Unidas. Porém, nos últimos anos o orçamento-programa perdeu as características de organicidade do modelo da ONU para inserção de novos conceitos, alguns provenientes do Planejamento, Programação e Sistema do Orçamento (PPBS). Essa concepção híbrida tornou o orçamento-programa mais avançado.

O art. 2º da Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, traz o entendimento de programa, elemento básico do orçamento-programa, como sendo “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização de objetivos pretendidos, sendo mensurados por indicadores estabelecidos no plano plurianual”. Essa mensuração dos vários programas desenvolvidos na esfera governamental contribui para buscar os acertos e corrigir as desarticulações impeditivas ao alcance dos objetivos almejados. O princípio da economicidade encontrado no art. 70 da Constituição Federal de 1988, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, deve ser observado, considerando que se gaste o mínimo possível de recursos com os objetivos programados sem deixar de lado a eficiência nas escolhas das ações.

No atual sistema orçamentário brasileiro essas ações são elaboradas anualmente, de acordo com o plano plurianual, projetado para quatro anos, permitindo que a cada ciclo seja feita a revisão dos objetivos para possíveis modificações. O sistema de alocação por programas, segundo Rezende (2001, p. 106), dificulta o progresso de etapas subsequentes e, inclusive, a etapa inicial tem se confundido com os objetivos do sistema, levando a simples apresentação formal do orçamento a uma modificação satisfatória, mesmo não havendo alteração na forma de distribuição dos recursos. Dessa forma, não atende ao intuito do orçamento-programa. Isso tem acontecido pela natureza técnica, que são as dificuldades em encontrar métodos operacionais que integrem as decisões orçamentárias com o planejamento nacional e de natureza político-institucional, que faz com que, além dos fatores econômicos, sejam inclusos fatores políticos e institucionais nas decisões orçamentárias. Assim, dificulta a análise de alternativas que possam contribuir para a eficácia do programa e ao como atingir as metas fixadas com o menor custo possível. Charles L. Schultze (1968 apud REZENDE, 2001, p. 107) observa que:

A meta é forçar as agências federais a considerar programas específicos não como um fim em si mesmos – a serem perpetuados sem qualquer contestação –, mas como meios para o atingimento de objetivos sujeitos à competição de programas alternativos, e talvez mais eficazes e eficientes. Visto de outra maneira, o orçamento-programa procura substituir, ao menos em parte, a prática perniciosa do orçamento incremental, sob a qual o processo de alocação de recursos no orçamento não envolve uma revisão da estrutura básica dos programas, mas consiste, principalmente, em tomar decisões acerca de quanto cada programa existente deve ser aumentado (em termos de gastos) ou, muito menos, frequentemente, diminuído. Cada programa não pode, certamente, ser totalmente revisto a cada ano. Mas o processo analítico do orçamento-programa, requer uma revisão periódica dos objetivos fundamentais de cada programa, dos resultados e dos respectivos custos, ao mesmo tempo em que leva em consideração a eficácia e a eficiência de programas alternativos.

Todavia, porque as organizações institucionais têm uma importância política em si mesmas, tem sido impossível tomar decisões orçamentárias apenas na base de categorias de programas. A alocação de recursos orçamentários não pode ser decidida apenas na base de como esses recursos contribuem para os objetivos de cada programa. O efeito implícito das decisões orçamentárias sobre as instituições continua sendo um elemento essencial no processo decisório.

Conforme Carvalho (2007), a Lei n. 4.320, de 1964, foi o marco entre os orçamentos tradicionais ou clássicos e os orçamentos de realizações ou desempenho no Brasil. Nesse momento o orçamento-programa passou a ser utilizado pelo governo brasileiro para o planejamento de acordo com as necessidades de cada órgão ou unidade orçamentária. Em 1974 foi adotada a classificação funcional-programática, portanto, a implantação do orçamento-programa só foi consolidada após a edição do Decreto Federal n. 2.829, de 1998, e outras normas que disciplinaram o Plano Plurianual (PPA) do período de 2000-2003 e dos orçamentos anuais a ele vinculados. Assim os esforços de implantação do orçamento-programa na área federal tiveram início fazendo jus a sua verdadeira finalidade, expressa por um conjunto de ações a realizar e pelo impulso para concretização dessas. Outro dispositivo jurídico que reforçou esse sistema foi o Decreto-Lei n. 200, de 1967, que estabeleceu, em seu art. 16, que anualmente será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Dessa forma, o orçamento-programa viabiliza os objetivos governamentais em consonância com as diretrizes e planos estabelecidos. Com a implantação do orçamento-programa foi possível integrar o planejamento com o orçamento; quantificar os objetivos e fixar metas; extrair informações relacionadas a cada atividade ou projeto com indicação do custo e ações do gasto; possibilitou a identificação dos programas de trabalho, objetivos e metas compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; contribuiu para a elaboração por meio de processo técnico observando as diretrizes e as

prioridades para alocação, conforme as estimativas reais de recursos, calculando as necessidades e as relações insumo/produto; as alternativas programáticas; o acompanhamento físico-financeiro e também a avaliação de resultados e gerência de objetivos. Esses procedimentos são condizentes com as etapas para implantação do orçamento-programa. Rezende (2001, p. 107) as designa como “classificação das despesas por programa, quais metas serão estabelecidas com o valor necessário para o cumprimento dessas metas e por último o estabelecimento de indicadores para aferir os custos e os resultados de cada programa”.

Identificar os diferentes tipos de gastos executados dentro das múltiplas unidades administrativas possibilita o estabelecimento de um sistema classificatório dos programas, hierarquizando os objetivos, que poderão ser finais ou intermediários. Os gastos podem ser agrupados em funções, subfunções, programas e subprogramas. Rezende (2001, p. 108) cita como objetivo final o exemplo do ponto de vista das autoridades encarregadas de planejar o desenvolvimento da infraestrutura; já os objetivos intermediários poderiam ser os componentes estabelecidos em função da infraestrutura econômica, tais como transportes, energia, comunicação e outros. Nesse caso, a função seria a promoção do crescimento econômico, a subfunção a infraestrutura econômica, o programa seria o transporte e o subprograma o transporte rodoviário.

Carvalho (2007, p. 23) conclui que o orçamento-programa deve estabelecer:

- AS DIRETRIZES: conjunto de critérios técnicos de ação e decisão que deverá disciplinar e orientar a execução do planejamento;
- OS OBJETIVOS: indicam os resultados a serem alcançados pela administração pública quando da execução orçamentária;
- AS METAS: especificar e quantificar fisicamente os objetivos estabelecidos;
- OS PROGRAMAS: são as ações que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade.

Os relatórios de gestão anual exigidos pelo Tribunal de Contas da União às Unidades Gestoras para prestação de contas final do governo federal, consolidados posteriormente, contemplam dados por programas para possibilitar a avaliação, um dos objetivos do orçamento-programa.

2.4 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Antes de falar sobre o processo orçamentário convém entender o planejamento como um processo, citado por Pereira (2003, p. 116):

Sabe-se que, para a produção de qualquer tipo de bem ou serviço, quanto menos recursos forem alocados, maior será a capacidade de investimento do Estado, regra também válida para qualquer empresa. Quando se estuda a questão do processo de produção de bens e serviços públicos demandados pela sociedade, necessita o Estado, antecipadamente, decidir os tipos, a quantidade e a qualidade dos bens ou serviços que irá produzir. Assim, têm os responsáveis pelo planejamento, como referencial básico, que a utilização desses recursos escassos deverá ser feita da maneira mais racional e eficiente possível. E para que isso ocorra adequadamente é que se utiliza o planejamento.

O planejamento pode ser visto como uma atividade orientada para a obtenção de um resultado racional devido à escassez de recurso ou como um processo de decisão, que é a prática de planejar e decidir antecipadamente. Este, como processo, possui um plano, um programa ou um projeto para facilitar o alcance de metas. A programação tem por objetivo obter uma visão do todo para proporcionar o estudo por setores e, ainda, dos projetos específicos. O projeto, como documento que traduz um processo de planejamento, deverá apresentar exequibilidade técnica, viabilidade econômica, conveniência social e aceitação política. Portanto, o plano, programa ou projeto advém do processo de planejamento, que possui as funções de planejamento, execução, controle e avaliação. O planejamento visa a tomada de decisões adequadas e racionais; a execução consiste em fazer com que as tarefas sigam o plano; o controle são ações tomadas por pessoas para verificar se o que foi previsto está sendo realizado para possíveis correções. A avaliação de resultados é, de certa forma, um controle.

Sobre o planejamento do desenvolvimento econômico, Pereira (2003, p. 122) cita os seguintes objetivos:

Aumentar a renda nacional; aumentar o emprego; melhorar a posição do balanço de pagamentos; diminuir os desníveis regionais; melhorar a distribuição de renda; aumentar a produtividade do setor agrícola; manter uma taxa adequada de crescimento real da renda nacional; promover a ocupação territorial, a integração nacional e a exploração dos recursos naturais; atingir níveis adequados de segurança e bem-estar social.

O autor destaca ainda a questão do subdesenvolvimento, caracterizado pela insuficiência de desenvolvimento tecnológico e industrial, baixa renda *per capita*, analfabetismo e outros, induzidos pela reduzida aplicação de recursos públicos na área da educação, saúde, habitação, etc.

Na esfera governamental existe a obrigatoriedade constitucional e legislativa para a elaboração de planos que viabilizem o alcance das metas previamente estabelecidas, com o intuito de fortalecer o progresso econômico e social. Conforme Pereira (2003, p. 123):

A função do planejamento torna-se essencial como proposta técnica consistente para a execução de políticas, contribuindo para a organização dos serviços públicos em termos quantitativos e qualitativos, cuidando de sua instrumentação econômico-financeira, avaliando os processos de redução ou elevação das desigualdades sociais, intermediando e zelando pelo compromisso de equidade e oportunidades, entre outros.

A integração das ações realizadas nas várias instituições governamentais para atingir determinado objetivo pode ser vista como planejamento. Os planos atualmente executados, inseridos na Constituição Federal de 1988, passam a ter caráter jurídico após aprovação pelo Poder legislativo. De acordo com as normas constitucionais, ao serem elaborados estes devem buscar inserir as mudanças necessárias para o alcance de suas metas, que contemplam, entre outras, o desenvolvimento econômico e social.

Matias (*apud* PEREIRA, 2003) relata que o modelo atual do sistema de planejamento governamental brasileiro teve início em 1967 com o Decreto-lei n. 200. Esse sistema foi regulamentado em 1972 e teve em seu íterim a compreensão das atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa. Para o autor (*idem*, p. 125):

Pode-se constatar que o planejamento governamental é envolvido por uma complexa estrutura técnico-burocrática, envolvendo distintos níveis de articulação, descentralização e desconcentração das ações do governo. A existência de esferas de poder autônomas, características do federalismo, determina uma multiplicidade de planos de decisão, com patamares de autonomia e competência.

A distribuição de renda deve ser observada para a elaboração de planos que atendam às necessidades da coletividade e, por isso, devem ser múltiplos e atenderem as peculiaridades de cada região para somente depois se tornar global por ente federado. As descentralizações de gestão e orçamentária podem ser o arcabouço para uma eficiente alocação de recursos públicos para corrigir as desigualdades regionais. Para tanto, o orçamento público, como instrumento de planejamento e de controle da administração pública, apresenta-se como uma

técnica que permite a reavaliação periódica dos objetivos e fins do governo. Representa a mais importante fonte de informação e de controle democrático do Estado ao permitir o conhecimento das despesas e das receitas dos governos. O atendimento às necessidades da sociedade é dever governamental e um planejamento eficaz e estratégico é bem-vindo para promoção da equidade. Pereira (2003, p. 132) afirma que “nenhum planejamento, por mais crítico, criativo, criterioso, sofisticado, poderá substituir o controle democrático, visto que o planejamento apresenta-se apenas como instrumento essencial de viabilização para atingimento do bem comum da sociedade”. Daí a importância do orçamento público com participação da população.

O processo orçamentário pode ser definido como o conjunto de funções a serem cumpridas pelo orçamento em termos de planejamento e controle gerencial. No Brasil, o processo orçamentário pautou-se quase sempre por uma concepção considerada democrática, na qual o Executivo elabora a proposta orçamentária inicial e o Legislativo exerce o papel crítico de examiná-la e propor alterações. Essa forma prevalece desde a Constituição de 1934, com exceção dos períodos autoritários em que o Congresso esteve fechado. Conforme ressalta Silva (2004), houve uma acumulação de competências do Poder Legislativo e do Executivo na iniciativa orçamentária em 1934.

O planejamento deve ser anterior às ações do governo para um processo racional das definições dos objetivos e para a determinação dos meios para alcançá-los, onde os poderes se organizam e exercem suas atividades para atendimento às peculiaridades locais. O papel do Legislativo é relevante na formação das modernas democracias e na aprovação das leis orçamentárias, pois estas envolvem as finanças do Estado, que devem ser usadas em prol do desenvolvimento.

Os aspectos ligados à dinâmica orçamentária são tão importantes quanto as questões conceituais e de estrutura do orçamento. A função orçamentária compreende um sistema e um processo orçamentário que se complementam e devem ser estudados concomitantemente para melhor entendimento. A lei orçamentária e seus anexos expressam o sistema do processo denominado ciclo orçamentário, envolvendo quatro etapas: elaboração da proposta, discussão, votação e aprovação da lei, controle de avaliação da execução e execução orçamentária. Tanto o sistema quanto o processo se enaltecem ao se integrarem ao planejamento (GIACOMONI, 2003).

Angélico (1995) lembra que a proposta orçamentária da União é examinada no Congresso Nacional pelas duas casas, Senado Federal e Câmara, na forma de regimento

comum, como discorre o art. 166 da CF. No inciso II desse artigo podemos verificar que caberá a uma comissão mista examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Segundo Debus e Molgado (2004, p. 101), “a comissão mista é composta por 84 membros, sendo sessenta e três deputados e vinte e um senadores que exercem alternadamente a presidência e a relatoria da proposta para não haver presidente e relator de uma mesma casa” (Resolução n. 2 – CN, de 1995). Essa resolução introduziu regras destinadas à apreciação da proposta, dentre elas a institucionalização de audiências públicas.

A Constituição Federal de 1988, Seção II, que trata das finanças públicas, é dedicada ao orçamento e representou grande progresso nessa área. A principal inovação introduzida está na concepção de um ciclo orçamentário integrado no tempo e logicamente hierarquizado, que compreende a aprovação de três leis pelo Congresso Nacional, dispostas no art. 165 da Constituição, obedecendo à seguinte sequência: inicialmente, situa-se a Lei do Plano Plurianual (PPA), seguida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, finalmente, elabora-se o orçamento, com base nas disposições das duas anteriores, aprovado na forma da Lei do Orçamento Anual (LOA). Para Silva (2004, p. 67), os planos do ciclo orçamentário são instrumentos que devem ser considerados como documentos de autorização do Poder Legislativo além dos aspectos financeiro e contábil. São de significativa importância, de tal modo que as normas fundamentais regentes para sua elaboração são oriundas da Constituição.

Pereira (2003, p. 130) explica que o atual sistema de planejamento e orçamento brasileiro veio de um processo de organização das finanças públicas, o qual teve início em 1986, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional e da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n. 101 de 2000, sendo um dispositivo que discute a importância do planejamento na Administração Pública. Tal Lei, além de mostrar que o planejamento é essencial, enfatiza a obrigação de controle de recursos pelas esferas públicas, a necessidade de equilíbrio entre a receita e a despesa, a transparência da gestão fiscal, e responsabiliza os gestores pelo não cumprimento dos seus deveres. Também imputou eficácia a vários dispositivos da Constituição, especialmente nos art. 163 a 169.

Debus e Molgado (2004, p. 93) discorrem que antes da Constituição de 1988 o conteúdo e a forma da proposta orçamentária eram regulados pelo art. 22 e seguintes da Lei 4.320/1964, porém, gradativamente foi havendo o aperfeiçoamento do processo orçamentário, principalmente por intermédio das leis de diretrizes orçamentárias, que anualmente sofrem sucessivas alterações.

O art. 61, § 1º, II, alínea b, da CF/1988, dispõe sobre a iniciativa privativa do Presidente da República quanto à matéria orçamentária. Nos estados, no Distrito Federal e nos municípios tal competência é do chefe do respectivo Poder Executivo.

Diante das mudanças ocorridas por meio dos institutos legais, aperfeiçoados a cada dia, se evidencia a necessidade da moralização na utilização dos recursos públicos. Ademais, se esclarece à população, que, vagarosamente, passa a ter interesse sobre o direcionamento dos valores pagos por meio de tributos. A tendência é que se acatem cada vez mais sugestões populares no planejamento orçamentário.

Para o controle das complexas atividades envolvidas no ciclo de gestão dos recursos públicos da Federação, foi necessária a organização sob o aspecto normativo, administrativo e tecnológico. “Assim, a Lei Federal nº 10.180/2001 organiza sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e orçamento, de administração financeira, de contabilidade e de controle interno do Poder Executivo Federal”.

2.4.1 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento estratégico que busca alocar de modo eficiente e racional os recursos públicos. Define-se também como uma lei ordinária que compõe o sistema orçamentário brasileiro, marco constitucional que contém as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para que se alcance o desenvolvimento do país. Portanto, é uma lei aprovada pelo Congresso Nacional que engloba todas as ações governamentais, entre elas a manutenção da máquina administrativa e os investimentos tanto na área social como de infraestrutura. Giacomoni (2003, p. 198) entende que o PPA é uma síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, o qual orienta a elaboração dos demais planos e programas de governo, nacional, regional e setorial.

No art. 165, § 1º, da Constituição Federal, consta que a lei de instituição do PPA estabelecerá de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada. Giacomoni (2003, p. 199) questiona a forma de regionalização a ser desenvolvida, pois a lei complementar que determinaria o procedimento ainda não existe. Ocorre, na esfera federal, a distribuição entre as cinco regiões em que se divide o país. Na esfera estadual, cada governo adota a sua forma por área administrativa ou econômica. Nos

municípios a dificuldade aumenta e se torna um desafio ainda maior. Apenas municípios de maior porte conseguirão realizar com vantagens a regionalização do PPA, por já terem experiência em zoneamento e em administração descentralizada.

Para o desenvolvimento de bons planos é necessário que se detectem as deficiências de cada região. Lopes (2001, p. 04) diz que o espaço econômico deve ser considerado para os benefícios do desenvolvimento econômico-social dos indivíduos e para a aplicação de políticas nesse sentido. Analisa a interdependência das regiões para o desenvolvimento regional: importa a caracterização e o conhecimento do todo, país e regiões, para a adequação das necessidades locais. Já Silva (1995, p. 21-22) observa que: “Os órgãos de planejamento governamental estão atentos às oscilações dos índices reveladores da expansão demográfica, da evolução econômica e outros, a fim de conhecerem, com a necessária antecedência, quais os setores que exigirão ampliação”. Essa ampliação dos serviços públicos segundo as prioridades constitui-se no Plano Plurianual de Investimentos.

O PPA é a materialização, em forma de lei, da proposta de governo feita durante a campanha eleitoral. É conhecido como plano estratégico ou de médio prazo. O prazo de vigência é de quatro anos, sendo elaborado no primeiro e com entrada em vigor a partir do segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo. Assim, abrange o primeiro ano do mandato seguinte. O prazo para encaminhamento ao Poder Legislativo é de até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato, que é 31 de agosto (art. 35 § 2º, I, ADCT). O prazo para devolução ao executivo é o encerramento da sessão legislativa do primeiro ano de mandato, que é 22 de dezembro. Esses prazos são aplicados na esfera da União. Estados e municípios seguem a Constituição Estadual e a Lei Orgânica.

O inciso I do § 9º do artigo 165 da Constituição Federal diz que cabe à lei complementar 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. Como essa lei ainda está em vacância, os prazos para execução do PPA seguem as orientações do ADCT, art. 35, § 2º, I, na esfera federal. Pereira (2003, p. 152) sintetiza o plano plurianual afirmando que este visa:

1. Orientar a ação governamental objetivando alcançar o desenvolvimento econômico que, por sua vez, propiciará a efetiva promoção do bem-estar social;
2. Orientar o planejamento, em sintonia com a programação e o orçamento do Poder Executivo, obedecendo aos princípios de regionalização da economia;
3. Definir diretrizes que deverão nortear a elaboração dos orçamentos fiscal e de investimentos, que possibilitem a redução das desigualdades regionais e sociais;

4. Ordenar e disciplinar a execução de despesas com investimentos que se reverterão em benefício para a sociedade.

Enfim, é necessária a articulação setorial e regional para o desenvolvimento do Plano Plurianual, que norteará o desenvolvimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária, pois é preciso que sejam compatíveis.

2.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

O § 2º do art. 165 da Constituição Federal do Brasil de 1988, estabelece que 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 a alteração da legislação tributária e,
- Estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Além das atribuições constitucionais, novas prerrogativas foram gradativamente repassadas a ela, principalmente com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101, de 2000. Entre elas podem-se citar:

- Equilíbrio entre receita e despesa;
- Critérios e formas de limitação de empenho;
- Normas relativas ao controle de custos;
- Demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- Anexo de metas fiscais e de riscos fiscais.

A obrigatoriedade para a integração dos Anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais na LDO está inserta no art. 4º, § 1º e 3º respectivamente, nos quais as metas estabelecidas são anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referir e para os dois seguintes. No § 2º continuam as exigências que deverão ser inseridas no anexo de metas:

- Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- Demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

- Evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- Avaliação da situação financeira e atuarial: a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Nos Anexos de Riscos Fiscais serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas. Tais anexos se tornaram referência para os analistas de finanças públicas, constituindo-se em um conjunto de informações comuns a quem participa do processo orçamentário acerca das projeções de indicadores econômicos e fiscais elaborados pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga, em seu art. 1º, § 2º, a União, os estados, o DF e os municípios, na pessoa de seus gestores, a seguirem os princípios norteadores do Orçamento Público. Ela estabelece punições severas em caso de descumprimento das regras ali estabelecidas.

É papel primordial da LDO o ajuste das ações de governo de forma compatível com o Plano Plurianual. Ademais, a ela cabe a definição das prioridades de governo para cada exercício financeiro, de acordo com as disponibilidades do Tesouro Nacional, assim como os objetivos que serão realizados primeiro e como alcançar esse fim. A vigência da LDO começa a ter validade a contar da sua publicação até a publicação da outra LDO no ano seguinte. É encaminhada ao legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e deve ser devolvida para a sanção do Presidente da República até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, em 17 de julho, na esfera da União (ADCT, art. 35, § 2º, II). No estado de Goiás a Constituição Estadual, art. 110-A, discorre que o projeto da lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado à Assembleia Legislativa até 30 de abril do exercício financeiro anterior ao da sua vigência, sendo o limite para sua aprovação até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, em 30 de junho.

Em qualquer ente da Federação (União, estados, DF e municípios), o Poder Legislativo não poderá entrar em recesso no mês de julho enquanto não aprovar a LDO (art. 57, § 2º, CF). O art. 16, § 2º da Constituição do estado de Goiás, também traz esse dever.

Como o PPA é de quatro anos, é necessário que sejam feitas quatro LDO para completar o mandato presidencial. A Lei 4.320/1964 está defasada e, portanto, a cada nova

edição da LDO a tendência é que esta vá se aperfeiçoando para melhor se adequar às reais necessidades da população e ao controle das finanças públicas.

O art. 4º da LDO de 2011 expressa que:

As prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2011, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e às constantes do Anexo VII desta Lei, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2011, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

O PAC foi lançado em 2007, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de estimular o crescimento da economia no Brasil por meio de investimentos em infraestrutura. Os recursos para implementação dos projetos são oriundos do orçamento do governo federal.

2.4.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei de Orçamento Anual tem a função de especificar as receitas e despesas que serão utilizadas para atingir os objetivos priorizados na LDO e que foram definidos pelo PPA.

A Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu art. 165, § 5º, I, II e III, que a Lei orçamentária Anual se constituirá pelos orçamentos fiscal, de investimento das empresas e de seguridade social.

O orçamento fiscal contempla a maioria das receitas e despesas da União. A receita que mais se destaca é a tributária e as oriundas de recursos captados por meio de operações de crédito: empréstimos, financiamentos e emissão de títulos públicos. Quanto às despesas, há as relacionadas ao pessoal ativo, ao custeio e aos investimentos e os gastos com o pagamento de juros, além da amortização e do refinanciamento da dívida. Giacomoni (2003, p. 205) disserta que: “por sua abrangência e dimensão, o orçamento fiscal constitui-se no principal dos três orçamentos e refere-se aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público”.

O Orçamento de investimento das empresas compreende os investimentos realizados pelas empresas do Poder Público quando possuem a maioria do capital social com direito a voto, seja direta ou indiretamente (GIACOMONI, 2003, p. 205).

Orçamento da seguridade social, conforme mostra a Constituição em seu art.165, § 5º, III, abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Neste orçamento encontram-se as receitas de contribuição social e as despesas relativas ao pagamento de inativos, pensionistas e outros gastos relativos à saúde, previdência e assistência social.

Ao observar os orçamentos expostos anteriormente parece não haver unicidade, porém, a Constituição de 1988 infere a integração destes, havendo uma consolidação para o desempenho global das finanças públicas em respeito a um dos princípios norteadores do orçamento público, o da unidade. Assim, procura evitar orçamentos paralelos para utilização dos recursos e segue a concepção da totalidade orçamentária.

Outro princípio indispensável ao controle é o da universalidade. O orçamento uno deve conter todas as receitas e despesas

A Lei 4.320/1964, em seu art. 2º, trata da lei orçamentária estabelecendo que “[a] Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”.

É importante citar a Lei Complementar n. 101, de 2000, que dispõe sobre a responsabilidade na gestão fiscal para melhoria da aplicação dos recursos públicos confiados aos agentes da administração pública de todas as esferas de governo. Ao tratar do planejamento, não alterou a composição dos quadros da Lei 4.320, mas acrescentou dispositivos à lei orçamentária anual relativos a Reserva de Contingência, Dívida Mobiliária e refinanciamento da dívida contratual (PEREIRA, 2003, p. 188-189).

A vigência da LOA é 1º de janeiro do ano seguinte a sua publicação e esta deve ser encaminhada ao legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto). O legislativo deve devolver para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro) (ADCT, art. 35, § 2º, III).

3. GESTÃO DEMOCRÁTICA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

3.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA

Os capítulos anteriores trazem o conhecimento teórico sobre o orçamento público e as relações que o influenciam. Tendo em vista a importância deste para o desenvolvimento do país, nos dias atuais discute-se a participação coletiva como alavanca para a distribuição desse orçamento de forma eficiente. Não faz sentido tomar decisões isoladas em um Estado Democrático de Direito, principalmente por se tratar de um assunto que envolve toda a nação.

Assim, enobrecer o processo decisório é oportunizar à população sua participação ativa na vida pública, fazendo com que sejam cumpridos os princípios constitucionais democráticos. Com a sabedoria e conhecimento adquirido pelo povo, ideias adequadas podem ser acatadas para o bom aproveitamento das receitas públicas, o que leva alguns administradores governamentais a ouvirem as opiniões populares para atingir os objetivos que envolvem toda a comunidade.

A abertura de espaços para permitir esse acesso tem ocorrido devido ao fortalecimento das organizações sociais que lutam em prol de uma gestão pública participativa. Isso expressa o interesse de determinados setores que defendem a participação comunitária na gestão política para melhorar o desenvolvimento de projetos de caráter social. A articulação nesse sentido visa corrigir as distorções democráticas negadas por longos períodos de nossa história.

O foco na questão social é um caminho para a solução da pobreza que permeia nossa sociedade. Portanto, as políticas sociais devem ser aplicadas com a intervenção coletiva para polarizar a eficiência na construção de novos paradigmas no setor público local, onde os serviços essenciais passem a ser dignos e os usuários se livrem do perecimento do atual sistema oferecido. O incremento de novas experiências com a participação popular na gestão municipal pode trazer bons resultados a curto prazo. Daí a importância de priorizar as sugestões para a eficiência do gasto de recursos públicos.

Lucas (1985) entende que uma decisão democrática tem que ter a participação de todos, não pode se restringir somente aos mais qualificados. Nesse momento o governo alia as técnicas ao saber vivenciado pela população. Quem está inserido em determinado meio está apto a discutir sobre as situações que envolvem aquele espaço. Por ser um sistema

provavelmente complexo, principalmente ao abranger grandes centros, há, atualmente, organizações sociais e conselhos que favorecem a participação popular.

A população, muitas vezes considerada ineficiente, sem poder colaborar nas tomadas de decisões junto ao Estado, tem demonstrado que esse pensamento é retrógrado, pois o engajamento de todos pode contribuir para decisões corretas. Numa democracia não devemos rejeitar as opiniões, e sim analisá-las para ter uma visão ampla e delimitá-la às reais necessidades, acatando as questões mais votadas, hegemônicas e que prevalecerão em prol de toda a sociedade. A permissão de pessoas das comunidades no processo decisório não significa que tudo dará certo, poderá haver frustrações em determinadas execuções, como já ocorreram em várias tentativas de implantação de alguns programas pelos governos, mas os acertos poderão prevalecer aos erros. Por isso a concessão de audiências com a participação do povo é tão importante para a tomada de decisões e essas precisam ser tuteladas pela administração pública, que tem o poder de decidir quais ações serão aplicadas.

Para Benevides (1994, p. 12), “Democracia é o regime político baseado na soberania popular, com respeito à regra da maioria, porém com pleno reconhecimento dos direitos das minorias e respeito integral aos direitos humanos”. A autora entende que as palavras cidadania e democracia possuem significados diferentes e adota o termo cidadania ativa para a cidadania democrática. Como as palavras cidadania e cidadão estão ligados à participação relacionada à vida na cidade, esse espaço abre caminho para as decisões coletivas.

Na Revolução Francesa a cidadania participativa ganhou força. Rosseau (apud BENEVIDES, 1994, p. 13) informa que o cidadão ativo tinha participação nos assuntos de interesses comuns, porém, essa ideia não se sustentou durante os debates da revolução. Prevaleceu a democracia ligada à representação da nação e, por isso, foi considerada uma revolução burguesa. As classes privilegiadas preferem esse tipo de cidadania, restrita às urnas eleitorais, pois temem perder espaço com a aplicação da cidadania ativa, que permite a ascensão de novos cidadãos políticos, ativos e que exigem o incremento de novos direitos: “a possibilidade de participação direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia”. Já a cidadania passiva é outorgada pelo Estado com a ideia de tutela.

Benevides (1994) explica que Dalmo Dallari prefere a expressão direitos humanos por ser esta mais abrangente que cidadania. No entanto, a autora entende que as duas palavras são cabíveis e defende a cidadania ativa para contextualizar a democratização estatal e da sociedade. Ela acredita que o conceito de cidadania está além da visão juridicamente correta e

politicamente consistente. A consolidação acontece com atitudes próprias e com a criação de instituições de luta. Tem-se discutido a possibilidade de ampliação dos direitos políticos para participação direta do cidadão nas decisões de interesse público no Brasil. O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são mecanismos acolhidos pela Constituição, indispensáveis, porém insuficientes, sendo necessária uma complementação entre a representação e participação direta.

Portanto, a participação ativa deixa a sociedade mais coesa e fortalecida, de forma que, se as políticas públicas não atenderem à realidade da comunidade, esta se manifesta para que os propósitos necessários sejam adequados, reclama por seus direitos e pela abertura de espaços para exercê-los. Já a participação passiva dificulta o contato direto entre população e governo e impossibilita o debate da participação popular, sendo que a soma de ideias comunitárias pode ser uma alternativa para aumentar os índices de acerto na esfera governamental. Portanto, a premissa da participação democrática direta é indutora de boas decisões.

De acordo com Lucas (1985, p. 60), “[o] governo só pode executar corretamente sua função se descobrir o que os governados desejam, fato que requer uma consulta junto ao povo”, devendo considerar as respostas obtidas para ter êxito. Os cidadãos não querem se privar ao processo eleitoral para reivindicar seus direitos e exigem que seus representantes pensem no bem-estar geral. A partir do momento que alguém tem o poder, pode faltar-lhe o controle e há uma tendência à corrupção. Essa prática coloca em risco todo o processo democrático. Quando se trata de desvio de verbas públicas, a população é prejudicada devido à escassez de recursos para investimentos. Portanto, a desvirtuação de valores morais corrói todo o ideal de desenvolvimento humano. Os políticos não podem sucumbir a tal situação para o enriquecimento individual, tem que haver comprometimento com o todo, com o interesse público.

O interesse público está ligado à liberdade para o debate e ao encontro de uma solução conjunta plausível. Os governantes devem abdicar de interesses pessoais para não prejudicar a coletividade e a democracia, uma vez que os interesses são das pessoas, que devem participar para que suas reivindicações sejam discutidas e os custos-benefícios avaliados para se chegar a um consenso onde as soluções para as heterogeneidades empreendam decisões favoráveis a toda comunidade. Quem tem somente a ânsia do poder não está apto a entrar para a política, pois não poderá contribuir para o desenvolvimento da vida pública, somente quer ser notado pela posição adquirida. Esses têm que ser desmascarados por abusarem da confiança de seus

eleitores, que desejam homens dignos para representá-los. Ávidos de interesses pessoais, os hipócritas renegam as promessas de campanha e esquecem a participação popular como mola propulsora para mais eficiência governamental e realização humana. A prática política não pode abnegar a consulta à coletividade, é ideal compartilhar o precioso curso democrático para o povo interferir nas decisões tomadas pelos governos. Um poder político desenvolvido às condições necessárias para o acesso comunitário é concepção de integração dos interesses comuns. As pessoas têm oportunidade de apresentarem os fatos que julgarem relevantes para serem discutidos e assim poderão compreender melhor as razões das medidas adotadas. Lucas (1985, p. 104) diz que:

[s]e eu puder solicitar ao governo que intervenha em meu benefício ou se ele não se importar absolutamente comigo e considerar muita presunção de minha parte indicar-lhe o que deve fazer, então deixarei de considerá-lo como meu governo, e em vez disso considerá-lo-ei como uma força hostil, cuja comunicação se faz impossível, que pode ser levada em conta ou evitada, mas com a qual não se pode negociar. Negar aos súditos toda espécie de liberdade política é assim incompatível com o objetivo do governo, e há uma pressão constante sobre os governantes de toda natureza de governo, para que concedam a seus súditos maior liberdade de manter e expressar suas opiniões, para melhor assegurar suas fontes de informação.

As desigualdades tiram de boa parte da população o acesso aos direitos garantidos pela democracia e pela cidadania, pois as pessoas desconhecem os meios de participação para solucionar os males que a afligem. Há uma parte do poder que deixa o povo em estado de dependência dos governos no sentido de agir ativamente em relação aos atos governamentais.

No entanto, com o fortalecimento das instituições democráticas, a relação entre Estado e sociedade torna-se um meio de corrigir as distorções na distribuição de renda e elevar o padrão de vida dos menos favorecidos. Admitir a participação comunitária no processo decisório é sinal de sensatez e reconhecimento dos princípios democráticos aplicados na condução de políticas públicas, mesmo que essa participação ainda não seja totalmente satisfatória, sendo um passo importante para amenizar problemas locais.

Ao se tratar de orçamento público, as decisões democráticas podem estabelecer políticas desejáveis, deixando de ser apenas uma utopia anunciada em campanhas eleitorais. Para tanto, as ações governamentais precisam ser transparentes e as informações disponibilizadas à população para possibilitar o acesso aos atos praticados pela administração pública, principalmente quando se trata de fiscalizar o andamento da execução dos projetos acatados.

A computação de mais pessoas envolvidas com a situação é sinal de conscientização do povo, que passa a interessar-se em defender seus direitos e participar ativamente da vida política.

No Brasil ainda existe grande desinteresse da população pela política, detectado pelo absenteísmo nas eleições representativas, consequência do descrédito dos eleitores para com seus representantes, os quais se esquecem do interesse geral para buscar interesses particulares. Isso requer atenção e correção, por causar apatia política no povo, que precisa de confiança para fortalecer o vínculo com o governo e discutir assuntos públicos, importante para todos, tanto no aspecto político como no desempenho social. Se as ideias de nossos governantes contradizem os interesses comuns da sociedade, não se justifica a permanência deles no poder.

Para incentivar a participação existe um aparato legislativo e organizacional que impulsiona o povo a intervir no planejamento, no controle e na alocação dos recursos públicos. Os debates promovidos por governos, sindicatos e associações de bairros, como no caso do orçamento participativo implantado em algumas prefeituras brasileiras, têm levado a população à discussão de gestão de políticas públicas de forma direta. Para defender suas posições, quando da votação da Lei Orçamentária Anual pelo legislativo, os envolvidos na elaboração do orçamento participativo fazem manifestações e os vereadores acabam rendendo-se à vontade popular.

O que muito se questiona, principalmente com a inserção do orçamento participativo em algumas cidades brasileiras, é a forma de representação democrática. Pergunta-se: os eleitos, representantes indiretos do povo, estão aptos a decidir quais áreas ou regiões estão mais necessitadas de investimentos sem a participação direta dos cidadãos ou os cidadãos, diretamente, podem ter melhor visão para ajudar o desenvolvimento social local? A resposta para essa pergunta será discutida no decorrer deste capítulo.

Na Grécia antiga, o exercício da democracia contava com a participação direta dos cidadãos. A palavra “democracia” expressa o seguinte significado: “*demos* – povo; *kratein* – governar”, portanto “o governo que se exerce pelo povo e para o povo” (DIAS, 2002, p. 63). Na maioria dos países democráticos a representatividade é constituída de forma indireta devido à amplitude e à heterogeneidade das nações. À medida que a população cresce, a escolha de forma direta torna-se complexa e então, para participar dos negócios do governo, o povo escolhe seus representantes. Depois de eleitos, esses representantes podem não cumprir as promessas de campanha política e decepcionar seus eleitores. O que a população pode

fazer? Somente protestar contra os capciosos discursos, mazelas e corrupção e, então, esperar a próxima eleição para não votar nos ardilosos políticos.

Para Pires (2001, p. 71 *apud* FONSECA, 2009, p. 128), “[n]um cenário como o existente no interior da burocracia pública brasileira, nem mesmo o mais incorruptível dos governos é capaz de assegurar imunidade a determinadas pressões”.

Por isso, no Brasil muitos setores, como associações de bairros, sindicatos e outros, se organizam com o intuito de despertar interesse nas comunidades sobre o que elas podem fazer para acompanhar a aplicação do recurso público, que deve proporcionar a qualidade de vida local. A democracia direta, exercida por quem tem conhecimento de causa, pode ser uma alternativa nesse contexto.

O processo de redemocratização do país e de abertura política na década de 1980 foi marcado pela emergência de movimentos sociais com interesses distintos, ocasionando o restabelecimento do Estado Democrático de Direito, impulsionado pela campanha das “Diretas Já”. A adoção de um sistema participativo na Carta de 1988 foi fruto desse processo.

Essa Constituição impulsionou o desenvolvimento da experiência do orçamento participativo local ao proporcionar aos municípios mais liberdade para a execução de suas ações. Estes passaram a gozar de mais autonomia política, administrativa e financeira. Em seu art. 18 há a inserção da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil em três entes federativos: União, estados e municípios, de forma autônoma. Outros artigos que comprovam o reconhecimento de maior autonomia, expressamente inseridos, são os de 29 a 31, que determinam a elaboração da Lei Orgânica Municipal e descrevem o processo legislativo.

Pode-se encontrar mais sobre o planejamento municipal no art. 29, XII, no qual se insere a cooperação das associações participativas para esse planejamento. Outros institutos, como o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), ampliaram essa forma de participação.

A área tributária também é alvo contemplado no art. 156, o qual infere os impostos de autonomia dos municípios e a competência destes para instituí-los. Ainda, pode-se observar, nos artigos 158 e 159, a forma participativa destes na arrecadação dos tributos da União e dos estados. O art. 204, II, expressa que as ações na área da assistência social serão organizadas com “participação da população, por meio de organizações participativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”; os artigos 205 e 206, VI, discorrem sobre a educação e o último traz a gestão democrática do ensino público como base de um princípio a ser ministrado; o art. 216, § 1º, coloca a população como partícipe na preservação

do patrimônio cultural; o 227, § 1º, admite a participação de entidades não governamentais em programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente. A população pode participar dos atos da Administração Pública diretamente ou não, dando sugestões e fiscalizando. Os princípios inseridos no art. 37 – da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, os quais regem a Administração Pública, dão abertura para a participação da sociedade.

A Constituição não mencionou expressamente a participação popular na área de finanças públicas, porém, a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, determina que se incentive a população a participar de audiências públicas no decorrer da elaboração e discussão dos projetos de leis orçamentárias, o que pode ser percebido no art. 48, parágrafo único: “A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento”. As propostas discutidas e definidas junto à população procuram direcionar os investimentos para áreas prioritárias e, assim, minimizar os problemas mais complexos da comunidade. Essa Lei se aplica no âmbito federal, estadual e municipal e veio para moralizar o controle orçamentário, que até então não era observado. Isso ensejava o descontrole das finanças públicas e reduzia a capacidade de investimentos nas áreas sociais.

Assim, percebe-se que a maior autonomia e valorização do poder do município com a previsão de participação popular no planejamento dessa unidade da federação colaboraram para a construção de condições favoráveis ao desenvolvimento do Orçamento Participativo após 1988.

3.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo pode ser definido como:

[u]ma prática democrática de gestão pública na qual a comunidade interfere diretamente nas decisões sobre como aplicar os recursos públicos. O projeto cria canais de participação direta com a população e possibilita que a comunidade defina as prioridades de serviços e obras de acordo com a importância dos mesmos para a cidade. O objetivo é manter uma relação de proximidade com o cidadão, abrindo espaços que garantam a todos o exercício da cidadania. (GOIÂNIA, 2002, p. 2)

De acordo com Genro e Souza (1997, p. 18), a inserção de novas instituições para fragmentar formas limitadoras da participação é um avanço democrático:

“Compartilhar” quer dizer, no que se refere à democracia, permitir que entre aqueles eleitos pelo sufrágio universal (os representantes políticos) e aqueles indicados por outras formas de participação direta (oriundos diretamente do movimento social), sejam acordadas novas formas de “decidir”. O Orçamento Participativo é um exemplo que vai nesta direção.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 surge, além da exigência para obtenção satisfatória na aplicação de recursos públicos, a preocupação em dar mais atenção aos elementos que desencadeiam o processo de desenvolvimento social prejudicados pela baixa qualidade dos serviços ofertados.

Nesse contexto é importante a ampliação de mecanismos que permitam a participação comunitária na gestão e no controle da atividade pública para aumentar a eficiência e dirimir os entraves causadores dos desequilíbrios. Aos poucos isso vem acontecendo e o acesso dos cidadãos que trabalham em prol do desenvolvimento local vem aumentando com o incremento de normas que fortalecem a ação cidadã.

A Carta Magna de 1988 favorece isso e elenca os instrumentos de planejamento orçamentário em seu art. 165, importantíssimos para dimensionar a possibilidade de investimentos. Ao ter a participação popular na elaboração da Lei de Orçamento Anual, o gestor público abre um espaço enriquecedor para a prática da cidadania, mérito do Orçamento Participativo, que objetiva o estabelecimento desse envolvimento conjunto para desenvolver políticas públicas proveitosas.

Santos (2002, p. 467 *apud* FONSECA, 2009, p. 74) informa três princípios que são incumbidos ao Orçamento Participativo:

- 1) participação aberta a todos os cidadãos, sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive às comunitárias;
- 2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas;
- 3) e alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros, cuja implementação cabe ao executivo.

A gestão voltada para o debate e a formulação de políticas públicas inferiu a inserção dos diversos segmentos sociais, com diferentes perspectivas, no processo de tomada de decisão. Isso é uma conquista de atores que se mobilizam para obtenção de mais espaço no

processo participativo e político. Não tem como negar que o poder da coletividade se ampliou com a redemocratização e, principalmente, com a Constituição Federal de 1988, na qual o papel da coletividade é amplamente destacado. Conforme Dias (2002, p. 52):

O estabelecimento da nova carta visava adaptar a legislação fundamental brasileira ao regime democrático que se revigorava após cerca de 20 anos de subtração autoritária. Um de seus principais avanços foi a revisão do Pacto Federativo, incorporando os municípios como unidades confederadas.

As ações de governos, antes centralizadas, caminharam para a descentralização política, administrativa, financeira, fiscal e outras, levando ao surgimento de instrumentos participativos institucionalizados. A divisão de responsabilidades entre governo e sociedade civil tem possibilitado a construção de um novo espaço público e os diversos segmentos organizacionais indicam prioridades que passam a fazer parte da agenda governamental, havendo, assim, um elo para soluções locais.

Esse processo é de suma importância para a aplicação de recursos públicos nas áreas mais carentes, de forma a atender os problemas mais complexos das comunidades. Um dos grandes gargalos a ser solucionado é a conscientização da população, o despertar para a democracia, pois se há abertura de governos que se desprendem de formas de gestão autoritárias para implantarem uma experiência participativa, ainda há renegação popular em acreditar que suas solicitações serão atendidas, que seus representantes cumprirão as decisões debatidas democraticamente.

Portanto, as oportunidades devem ser concedidas juntamente com a conscientização popular para garantir uma democracia transformadora, sendo preciso atrelar os diversos setores comunitários e o governo. Isso configura o amadurecimento democrático dos governos quanto aos direitos sociais e políticos.

A divulgação para incentivar a participação popular deve ser sempre simples, de forma a proporcionar uma maior compreensão por parte do povo, devendo, portanto, capacitar as pessoas envolvidas em matérias orçamentárias de interesse popular. Como a essência do orçamento é o bem-estar social, nada mais justo que a sociedade interfira na sua elaboração e execução.

Com a descentralização política, os municípios brasileiros passaram a ter mais autonomia para conduzir suas prefeituras e as administrações petistas tentaram trazer a população para participar diretamente.

Alguns autores discutem os benefícios trazidos por essa experiência e os obstáculos para a consolidação dessa forma de governar, a qual possibilita transformar relações desiguais em mais simétricas. Esse modelo de gestão pública representa uma nova configuração de poder.

Assim, à administração local cabe assumir o papel catalizador de forças sociais em torno de objetivos de médio e longo prazo para evitar as implosões desordenadas, preparando, assim, um eixo de desenvolvimento capaz de satisfazer às necessidades locais. Pensar que somente representantes do aspecto político, como vereadores e outros, podem representar os interesses da população é muito limitado. Por isso os foros comunitários são essenciais e destes devem participar as instituições não governamentais e de pesquisa, de forma a assegurar que a gestão se torne mais flexível.

Os princípios e objetivos democráticos respeitados são fundamentais para viabilizar a participação da sociedade em um estado provedor da democracia, que se sujeita à vontade das pessoas pela soberania popular. Instituiu-se, em busca de aumentar a adesão dos cidadãos no processo de elaboração do orçamento público, o orçamento participativo em algumas prefeituras, cujo objetivo é levar a comunidade a participar diretamente do planejamento, proposição e fiscalização do orçamento.

O orçamento participativo depende da vontade do governo, poder executivo, competente para elaborar a proposta orçamentária e compartilhar com os cidadãos a missão de distribuir satisfatoriamente os recursos, enviando-a ao Poder Legislativo para apreciação. O objetivo do processo é permitir uma dupla democratização: primeiro, promovendo a abertura das discussões e decisões orçamentárias aos moradores; em seguida, a partir das decisões tomadas, democratizar o uso dos recursos.

Segundo Genro e Souza (1997, p. 22):

O processo do Orçamento Participativo faz a *crítica prática da liberdade* meramente formal, mediante a qual o cidadão vota e volta para casa. Por meio dele os cidadãos podem, direta e concretamente, operar a luta por seus direitos, combinando a decisão individual (querer participar) com a participação coletiva (que gera decisões públicas).

Talvez o orçamento participativo seja a forma de participação popular em assuntos públicos mais importante após o voto. Assim, a sociedade poderá intervir no planejamento e execução do orçamento e das políticas públicas com a ampliação do conhecimento e o acesso às informações. Poderá pautar temas e definir estratégias de atuação junto às redes de articulação sociais pelas políticas públicas, estabelecer diálogo com os poderes públicos

(Legislativo e Executivo) e com o Ministério Público para intervenção no planejamento e execução do orçamento. A contribuição com sugestões de programas e ações não contempladas nos projetos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual pode ser apresentada a parlamentares.

É obrigatória a publicação dos resultados para que todos tenham acesso aos instrumentos de transparência da gestão fiscal. Pode-se constatar essa exigência no art. 48 da LC 101/2000, que disserta sobre a divulgação, inclusive por meios eletrônicos, de: planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestação de contas e respectivo parecer prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal; e versões simplificadas desses documentos. No Relatório de Gestão Fiscal, que deve estar em consonância com o art. 54 da citada lei, há o valor da dívida do município, os empréstimos tomados e as medidas que estão sendo adotadas para se adequar aos limites da lei. O Relatório Resumido da Execução Orçamentária, outro importante instrumento de controle de execução, tem a função de demonstrar a receita e a despesa efetivada a cada dois meses, amparado no art. 165, § 3º, da Constituição Federal e art. 52 da LRF.

A Constituição Federal, com reforço da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC101/2000), além da exigência da publicidade citada anteriormente no art. 48 incluiu, em seu inciso I, por meio da LC n. 131, de 2009, o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão dos planos, LDO e LOA. O art. 49 discorre sobre as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, as quais ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Conclui-se que é de suma relevância a transparência, o controle e a fiscalização por meio da sociedade para que as metas inclusas sejam eficazes e não sejam abandonadas, levando ao desperdício de recursos públicos que poderiam ser utilizados para suprir as carências sociais em todo nosso território.

No sentido do controle, Pires (2001, p. 71 *apud* FONSECA, 2009, p. 80) explica que:

[a] vigilância popular, a exigência de transparência, a prestação de contas constante, o diálogo entre os atores interessados: estes são ingredientes que o Orçamento Participativo pode trazer consigo e que são melhores aliados no combate à corrupção do que qualquer grupo de fiscais concursados, qualquer “gerente de cidade”, qualquer prefeito bem intencionado, qualquer guardião da moralidade.

Apesar de tantos incentivos normativos ainda há questionamentos quanto à eficácia do orçamento participativo no Brasil devido à baixa representatividade social, longe da zona de conforto. Hernandez (2009) entende que “ainda predomina a percepção de que segmentos politizados acabam por acessar mais os instrumentos de participação e que estratos de perfil próximo à população tendem a contribuir menos”. Para ele, há viés partidário e também sociodemográfico e econômico nos processos de reprodução do paradigma de Porto Alegre em outros municípios do país. Para constatar essa visão foi feita uma pesquisa de dados quantitativos com população de idade superior a dezesseis anos entre os dias 26 e 29 de novembro de 2007, com amostras distribuídas em todas as Unidades da Federação, cujos resultados comprovam essas distorções. Homens mais politizados, funcionários públicos e simpatizantes do Partido dos Trabalhadores compareceram mais às assembleias temáticas ou participaram com voto para a escolha de delegados regionais do orçamento participativo, acima da média de outros estratos. Também descobriu-se que os jovens não costumam participar.

O autor analisa que mesmo havendo essa polêmica no Brasil, internacionalmente o orçamento participativo brasileiro é reconhecido como alternativa para o desenvolvimento de uma política de controle e justiça social.

Pode-se discutir quanto ao índice de participação da sociedade na construção do orçamento participativo, de grande importância para a democracia. Apesar da baixa representatividade de determinados estratos, em pouco tempo os governos deixarão de lado o autoritarismo inserido em nossa cultura política para envolver pessoas dos estratos menos favorecidos, inclusive incentivando a escolaridade, pois assim estes conseguirão reclamar seus direitos. Criar cidadãos conscientes também é competência municipal.

O julgamento dos trabalhos realizados por uma prefeitura é difícil quando as obras são pouco aparentes, embaixo da terra ou em periferias, invisíveis aos olhos de quem julga. O orçamento participativo tem objetivos concretos e resultados palpáveis, mas a conscientização é sua grande obra.

Portanto, a interveniência da população nos debates políticos para a construção de um novo espaço público é enriquecedora e deve acontecer mesmo contrariando aqueles que se dizem democráticos e não dão abertura para a inserção de sugestões populares. Nesse contexto, Fonseca (2009, p. 90) assim se pronuncia:

Uma gestão pública aberta à participação popular atua, portanto, como um instrumento que contradiz o receituário neoliberal, o qual propugna por uma

ideologia do pensamento único e, como consequência, afasta as discussões e os debates políticos sobre as ações dos governantes. Isto ocorre porque, numa gestão participativa, há intensificação da participação política que favorece o controle social das ações governamentais, propõe alternativas, exige transparência e responsabilização dos agentes públicos, além de acentuar a dimensão pedagógica da participação através do fortalecimento de valores presentes em uma sociedade pluralista: como a solidariedade e a busca por maior justiça social.

3.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE

A cidade de Porto Alegre (RS) implantou o orçamento participativo em 1989. Segundo Dias (2002, p. 33), começou a exercitá-lo com o intuito de que este auxiliasse o Executivo na montagem da planilha orçamentária anual de forma a atender as prioridades na aplicação dos recursos destinados ao investimento. Mesmo com a mudança na gestão municipal houve o propósito de manter as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal. Considera-se que essa forma de gestão é um processo dinâmico que se ajusta periodicamente às necessidades locais buscando facilitar, ampliar e aprimorar o debate entre governo municipal e população.

Segundo Genro e Souza (1997, p. 12), em Porto Alegre o orçamento participativo possibilitou um novo espaço público que levou os cidadãos a exigirem com mais afinco seus direitos. Os autores concebem que:

[e]ste novo centro decisório, que incidiu diretamente sobre o caráter e a oportunidade dos investimentos públicos, foi fundamental para gerar distribuição de renda e contribuir para a *socialização da política*. Distribuir renda sem socializar a política é muito pouco e pode ensejar um certo tipo de paternalismo, que é nocivo à afirmação da autonomia dos indivíduos e das organizações de base da sociedade. Socializar a política, sem tocar na renda, pode promover o desalento com a própria eficácia da luta política e a “retirada” das pessoas para o âmbito cada vez mais privado das suas existências. (GENRO e SOUZA, 1997, p. 12)

Não há perfeição no Orçamento Participativo de Porto Alegre, é um processo que deve estar em constante mutação para sintonizar-se com o crescimento da conscientização cidadã. Assim, poderá ser aprimorado para obstruir as omissões do Estado em relação às necessidades existentes no âmbito social (GENRO e SOUZA, 1997, p. 14).

Beras (2009, p. 49) cita, de forma sintética, quatro diferentes períodos do Orçamento Participativo de Porto Alegre – OPPA. De 1989 a 1992 aconteceu “[u]m novo processo de

institucionalização nas relações entre comunidades e prefeitura”, a existência de uma nova engenharia institucional; de 1993 a 1996 surge “a consolidação do hábito democrático”, a experiência começa a dar resultado, acontece a normatização; de 1997 a 2000, “a consolidação da especialização” já constitui um grupo organizado; de 2001 a 2004 “[a] nova tentativa de institucionalização” busca retomar a ampliação das formas de cogestão (idem, p. 49-50).

Beras (2009, p. 50) tem a percepção de três aspectos centrais na primeira gestão, no período de 1989 a 1992, início do processo do OPPA: as expectativas desprenderam uma tensão entre Partido e Administração sobre a forma de governar e organizar a população ao mesmo tempo; segundo, a instituição de novas formas de participação para discussão da Lei Orçamentária Anual (LOA) da cidade quanto ao destino dos investimentos. Constata-se a criação de novos fóruns, novos atores e novas regras, como discorre Beras (idem, p. 51):

Entende-se ser este o aspecto central da primeira gestão, não obstante a importância dos outros fatores, pois, aqui, reside a grande novidade institucional que rompe com o padrão anterior da relação entre a comunidade e o poder público local. Como expresso nos antecedentes históricos da experiência, as formas de relação eram tradicionais, do ponto de vista da cultura de participação ocorrida no País. Ou seja, dava-se nos padrões patrimonialistas, ancoradas na difusão do clientelismo, do assistencialismo e paternalismo.

O terceiro aspecto foi a constatação de prioridades no desenvolvimento de formas de participação popular. “Tanto nos jornais quanto nos documentos partidários e nos planos de investimento, o núcleo estratégico passava pelo incentivo à participação popular e, em especial, à discussão do Orçamento” (idem, p. 51).

No segundo mandato, de 1993 a 1996, também acontece o desequilíbrio entre a instituição de meios de cogestão e de normatização, porém, nesse período a consolidação do processo de institucionalização por meio do Orçamento Participativo é perceptível, pois, já fortalecido, estabelece o vínculo entre comunidades e poder público local. Duas gestões simultâneas permitiram criar circunstâncias “políticas e culturais que consolidaram o OPPA como hábito democrático cada vez mais arraigado”. Mesmo com as dificuldades financeiras e necessidade de paralisação das obras nesse período, havia mobilização popular a favor da continuidade do processo, que cada vez mais se consolidava (idem, p. 53-54).

Inicia-se outro processo, o de especialização, com organização interna do sistema e consolidação do “arcabouço normativo e as formas de acessibilidade e decisão do OPPA,

desvinculando-se de amarras para com o governo e fortalecendo o Conselho do Orçamento como algo à parte do governo, embora ligado a este na cogestão do processo” (idem, p. 55).

No terceiro mandato, de 1997 a 2000, acontece a consolidação da especialização, resultado direto da colagem, processo de organização da sociedade civil e de fenômenos gerais como “as mudanças conceituais nas instâncias de participação, a constante mudança da autodefinição da experiência e a constante mudança nas formas principais de obtenção de recursos, a saber, os temas e os critérios gerais” (BERAS, 2009, p. 57). A especialização busca a maximização da maneira de controle dos recursos orçamentários e a excessiva normatização do processo (idem, p. 58).

No quarto mandato, de 2001 a 2004, percebe-se um “desequilíbrio entre as ações de ampliação dos mecanismos de cogestão e os mecanismos de normatização. Pela primeira vez, em 16 anos, a Frente Popular acaba derrotada eleitoralmente” (idem, p. 60).

Nas tentativas de continuidade do processo, a normatização continuou sendo fortemente estabelecida e as formas de controle se ampliaram, levando o OPPA a ser reconhecido como um espaço autônomo, e não mais de cogestão (idem, p. 60-61).

Beras (2009) tem uma visão de institucionalização do OPPA possibilitada por um processo que foi se aperfeiçoando. Nesse ínterim aconteceram oscilações provenientes da participação da sociedade civil e que influenciaram no controle orçamentário.

Em Porto Alegre, a primeira fase da elaboração da peça orçamentária para o ano seguinte acontece entre março e julho e contempla as prioridades adotadas no processo do orçamento participativo, que conta com dezesseis plenárias regionais e cinco temáticas, tais como: “Circulação e transporte; Saúde e Assistência Social; Educação, Cultura e Lazer; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano; Desenvolvimento Econômico e Tributação”. Nos meses de abril e março acontece a 1ª Rodada do OP, momento em que a prestação de contas do ano anterior e o Plano de Investimentos para o ano corrente são apresentados pelo Executivo. Também são escolhidos os delegados que apresentarão as prioridades arregimentadas pelas comunidades. Ao Fórum de Delegados também cabe orientar as comunidades sobre o regimento interno do OP e a importância da cooperação destas nos diversos processos necessários, inclusive o acompanhamento e a fiscalização da execução das obras. Na 2ª Rodada (meses de junho e julho) a população recebe do Executivo as informações sobre o regimento da política tributária, os números relativos às receitas e despesas e os critérios de investimento para o ano seguinte. Nessa etapa há também a eleição dos conselheiros que comporão o Conselho do Orçamento Participativo, o qual atua

diretamente junto com Executivo. Nos meses de agosto e setembro, segunda fase, há compatibilização pelo Executivo das demandas selecionadas pelas comunidades. No decorrer de setembro a dezembro ocorre a terceira fase da elaboração orçamentária, em que há detalhamento do conjunto de obras e investimentos a serem colocados em prática no ano seguinte. Na quarta fase acontece a apreciação do Projeto de Lei do Executivo pelo legislativo e a inserção de emendas pelos vereadores, até então excluídos do processo. Nesse momento as galerias da Câmara são lotadas por apoiadores do OP para mobilizar e fazer com que as escolhas comunitárias permaneçam. Isso dificulta a interferência dos vereadores, mesmo estes tendo interesse em fazer modificações para atender às promessas de campanha eleitoral. Assim, teriam que se indispor com o Executivo e com o OP para inserir emendas na planilha orçamentária e fazer o remanejamento para aplicação diversa da estabelecida no projeto.

O legislativo não tem autonomia para criar despesas, portanto, não pode ultrapassar os limites estabelecidos no projeto de lei do Executivo. Caso este interfira, haverá perda no planejamento do Executivo e do OP, o que não interessa a nenhum deles. Por isso eles se uniram para evitar possíveis modificações, o que infere benefício político para o Executivo e benefícios materiais para as comunidades participantes do OP. Assim, os vereadores muitas vezes se indispõem com o Executivo e o OP para modificar as planilhas orçamentárias. Se o Executivo vetar as alterações, o Legislativo tem a prerrogativa de derrubar esse veto e, quando isso acontece, há um grande desgaste político entre os Poderes (DIAS, 2002, p. 40-42, 44, 49, 50-51).

O Orçamento Participativo é visto pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma inovação na prática de gestão pública urbana mundial, um exemplo bem-sucedido de ação comum entre governo e sociedade civil (DIAS, 2002, p. 38). Esse reconhecimento faz com que representantes de prefeituras brasileiras e estrangeiras procurem lideranças comunitárias porto-alegrenses com o objetivo de conhecer o processo adotado.

Andrioli (2004) cita os princípios fundamentais desenvolvidos na experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, os quais assumem caráter universal, a saber: autonomia, objetividade, transparência e efetiva implementação das decisões tomadas. A autonomia ocorre na forma com que as regras e os procedimentos são desenvolvidos e modificados no próprio processo; a objetividade permite a clareza do que é exposto nas discussões aos participantes voluntários; na transparência há disponibilização dos números do orçamento à população. Segundo o autor, mesmo alguns participantes tendo baixa escolaridade conseguem, ao participar do Orçamento Participativo por alguns anos, atingir um

nível médio de conhecimento político de um vereador. Ressalta que o processo conduz a uma maior consciência política da população, que não fica esperando ações somente por parte de um poder político eleito, passando ela mesma a ser protagonista nas decisões. Assim, o Orçamento Participativo não é simplesmente um meio governamental, mas uma forma de radicalização da democracia.

Ainda, Andrioli (2004) destaca os resultados concretos do modelo de Porto Alegre: em 1990, no início do processo, somente 80% da população tinha acesso à rede de água potável, número elevado para 98% em 2002; o sistema de esgoto passou de 46% em 1989 para 85% em 1996; de 1989 a 1999 triplicou o número de matrículas nas escolas públicas. Além de todos esses índices, houve acréscimo do orçamento público devido à realização de uma reforma tributária mais justa, que propiciou o potencial de crescimento da cidade. Assim, a experiência comprova que, com base na participação da população nas decisões locais, é possível investir os recursos públicos de forma mais eficaz e democrática.

3.3.1 A importância do planejamento da arrecadação para o sucesso do Orçamento Participativo em Porto Alegre

A implantação de um programa como o orçamento participativo sugere, além da adesão popular, a disponibilidade de recursos para a execução das obras demandadas. Conforme Genro e Souza (1997, p. 24), em 1989 houve afluência participativa das comunidades nas dezesseis regiões do programa, porém, logo vieram as decepções devido ao não atendimento imediato das obras que trariam melhorias na qualidade de vida local. A frustração fez com que a participação caísse. Em 1990 as obras começaram a aparecer e as comunidades perceberam que valia a pena participar.

No início, além da falta de recursos, o governo ainda não tinha projetos. Necessitava fazer uma grande reforma tributária para gerar uma poupança e levar credibilidade aos cidadãos para o sucesso do novo método de participação.

Segundo Dias (2002, p. 52), sem esse procedimento ficaria inviável, pois a receita arrecadada era insuficiente para os investimentos. Quase todo o recurso estava comprometido com o custeio no ano de 1989, principalmente com a folha de pagamento, que utilizava 98% dos recursos recebidos nesse período.

Esse quadro começou a mudar com a descentralização tributária e política concedida pela Constituição Federal de 1988 aos municípios. Houve aumento na participação do ICMS em 1989 e, no ano seguinte, as alíquotas do ISSQN foram elevadas. No entanto, a progressividade e a correção no valor venal do IPTU foi o que mais contribuiu para a recuperação das finanças de Porto Alegre, o que pôde ser percebido em 1991. Isso viabilizou a aplicação de 15 a 20% em investimento em 2000, o que acirrou a disputa pela verba (DIAS, 2002, p. 54-55, 57):

Enquanto não havia significativo volume de verbas para investir em obras, e o comprometimento da receita com as mesmas implicava em dívidas para o município, era reduzido o estímulo às disputas nas áreas orçamentárias. Com o aumento deste volume de verbas e, conseqüentemente, da possibilidade de investimentos, é coerente imaginar que tanto a disputa entre as diversas secretarias do Executivo por maiores recursos, quanto entre os vereadores pela “assinatura” de obras públicas tornar-se-ia mais acirrada. (DIAS, 2002, p. 59)

O Executivo criou o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) para neutralizar algumas atribuições que estavam em poder da Secretaria de Planejamento do Município, que ficou com o planejamento urbano, deixando o econômico e o orçamentário a cargo do GAPLAN, diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito. Os membros do Executivo estavam coesos em prol de uma gestão democrática, portanto, não houve grandes conflitos entre eles. Diferentemente do Legislativo, que resistiu a à implantação do projeto político de alteração na planta de valores e progressividade do IPTU. No primeiro instante, em 1990, a população ficou contra o projeto pensando haver grande aumento do imposto, o que não aconteceu. Em 1991 a reforma já estava aprovada. O governo havia conseguido mobilizar a população, que lotou as galerias da Câmara no dia da votação dos projetos do Executivo para o IPTU (DIAS, 2002, p. 59-61).

Conforme Dias (2002, p. 62), vereadores como Pedro Américo Leal (PPB) e João Verle (PT) tiveram a concepção de que o orçamento participativo é um meio do governo driblar as resistências oposicionistas na Câmara de Vereadores e avançar na implantação de seu projeto político.

4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM GOIÂNIA (2001-2004): MODELO TEÓRICO, MEMÓRIA DOS PROTAGONISTAS E SUGESTÕES

4.1 IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM GOIÂNIA

O plano do orçamento participativo de Goiânia foi apresentado inicialmente no exercício do prefeito Darcy Accorsi (1993-1997). No entanto, nesta pesquisa, a delimitação temporal levará em conta o planejamento do período de Pedro Wilson Guimarães, baseado nos documentos produzidos em sua gestão e em trabalhos acadêmicos de mestrado, como os de Fonseca (2009) e (Vieira) 2009, que analisaram o referido tema.

O documento intitulado “Orçamento Participativo, Planejamento 2002” (p. 05), elaborado pela Assessoria de Assuntos Comunitários da Prefeitura de Goiânia, discorre sobre o processo de elaboração do Orçamento Participativo goianiense em 2002, o qual teve início em março de 2001, ano em que foram realizadas

18 Plenárias Regionais, quatro Plenárias Temáticas, 52 Assembleias nas microrregiões, 122 reuniões dos Fóruns de Delegados regionais e temáticos e 11 reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (COP). Nesse processo, participaram mais de 20 mil pessoas, apresentando sugestões e deliberando sobre o Plano de Investimentos da prefeitura de Goiânia. Mais de 45 milhões (45.169.475,38) foram direcionados pela população para o atendimento das suas principais reivindicações. Concluindo o processo, os vereadores aprovaram, por unanimidade, o Projeto da Peça Orçamentária encaminhada à Câmara Municipal pelo prefeito Pedro Wilson Guimarães.

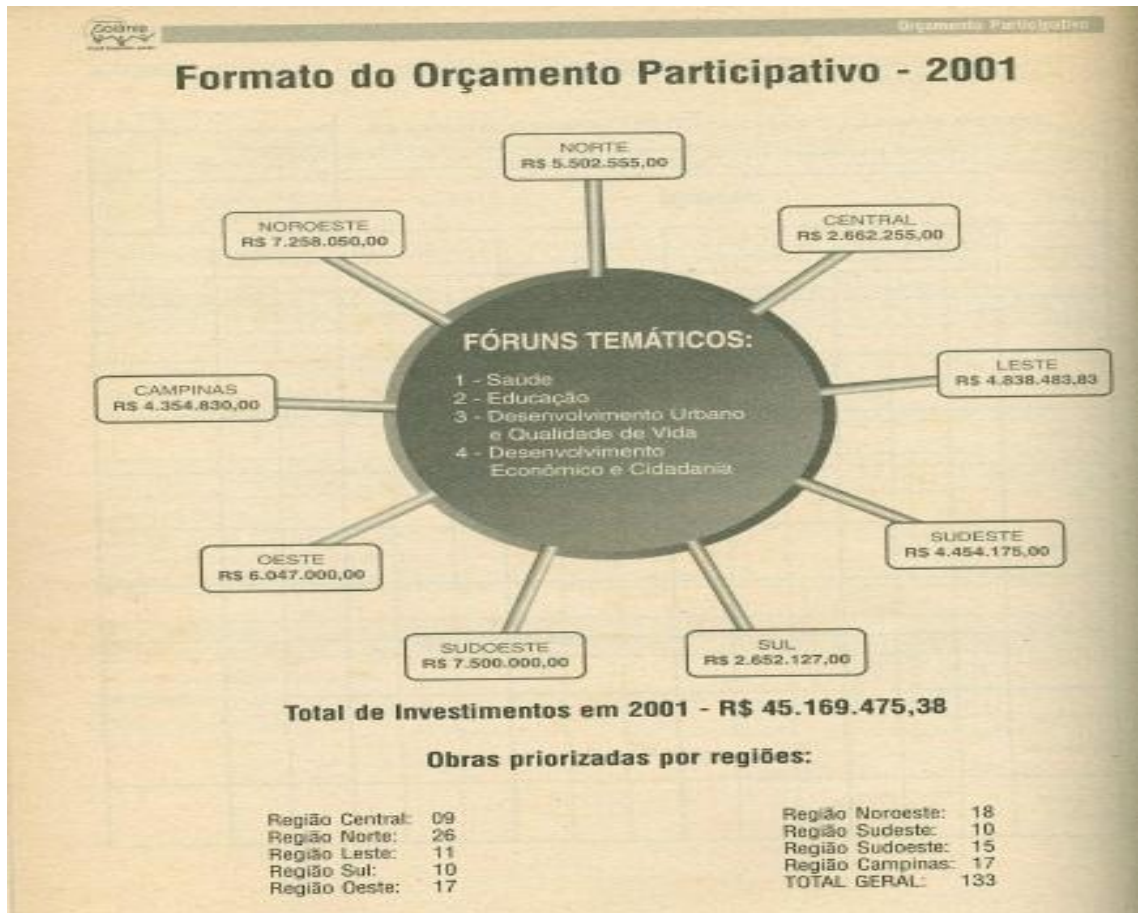


Figura 3: Formato do Orçamento Participativo em Goiânia.

Fonte: “Orçamento Participativo, Planejamento 2002” (p. 12), elaborado pela Assessoria de Assuntos Comunitários da Prefeitura de Goiânia.

De acordo com a citação anteriormente mencionada, percebe-se que no período de 2001 o Legislativo não interferiu nas propostas demandadas pela população, as quais foram inseridas na peça orçamentária enviada à Câmara pelo Executivo com aprovação total pelo Legislativo, sem remanejamento de verbas, o que mostra consenso entre os poderes. Também há percepção de grande envolvimento da sociedade civil, que já vinha sendo conscientizada por pessoas ligadas ao orçamento participativo sobre a importância da participação popular na distribuição de recursos públicos.

Para aplicação do orçamento participativo em Goiânia, inicialmente, em 2001, a cidade foi dividida em nove regiões, conforme demonstra o mapa a seguir:

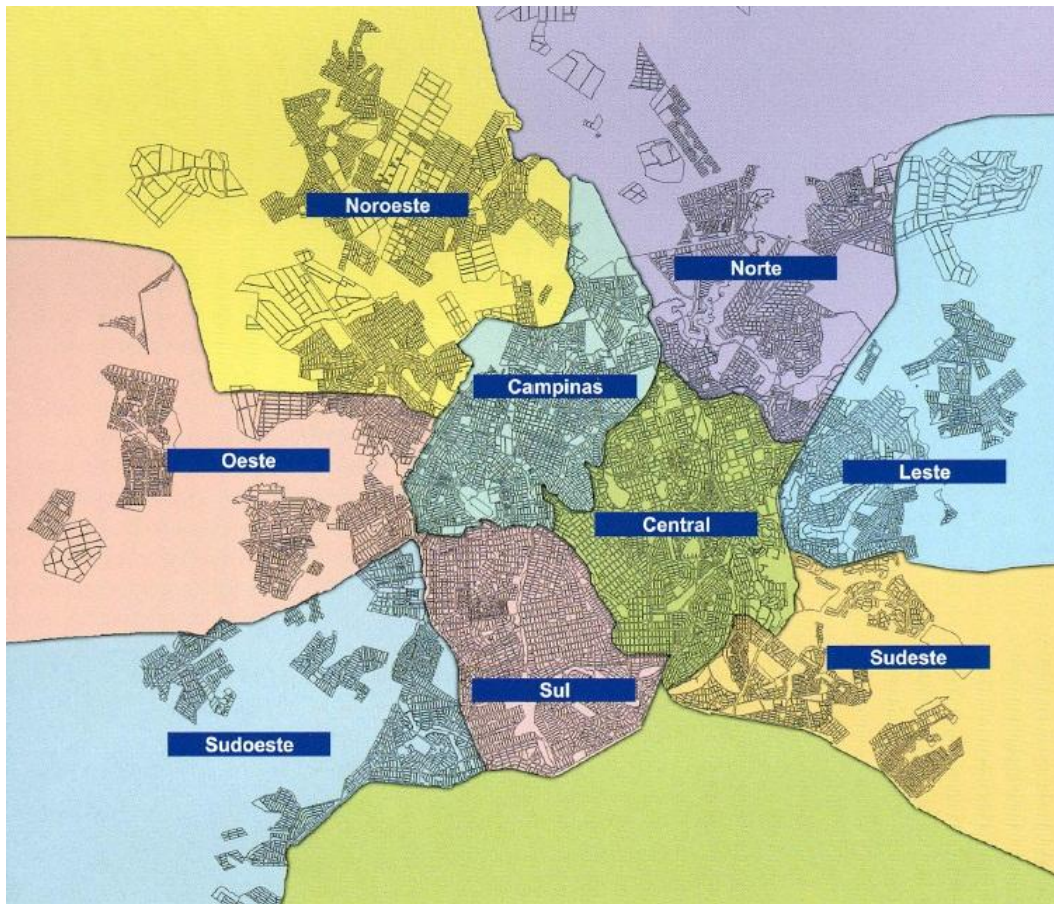


Figura 4: Divisão geográfica inicial do Orçamento Participativo em Goiânia.

Fonte: “Orçamento Participativo, Planejamento 2002” (p. 12), elaborado pela Assessoria de Assuntos Comunitários da Prefeitura de Goiânia.

Também foram criadas microrregiões para facilitar o acesso da população.

Em 2002 o OP tinha em sua estrutura básica a:

- coordenação política - composta pela Secretaria de Governo, por meio da Assessoria de Assuntos Comunitários, Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e Secretaria de Ação Integrada;
- coordenação Executiva - dela fazia parte a Secretaria Executiva, a Coordenação Administrativa, a Assessoria de Planejamento, as Coordenações Regionais, a Coordenação Temática, a Equipe de Mobilização e a Equipe de Comunicação.

A divisão geográfica estabelecida seguiu a adotada pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN), que dividiu a cidade em onze regiões: Central, Campinas, Norte, Leste, Sudeste, Sul, Sudoeste, Oeste, Noroeste, Mandanha e Vale do Meia Ponte. Como há aspectos

diferenciados dentro das regiões e também dificuldade de acesso da população, foram criadas microrregiões para facilitar o entendimento.

Na metodologia utilizada, além da divisão por regiões havia a preparação interna, que atribuía a determinados técnicos de secretaria, empresa ou autarquia da prefeitura a missão de acompanhar o Orçamento Participativo, sendo a preferência daqueles que fizessem parte das equipes de planejamento dos órgãos. Eram realizados debates e seminários com essa equipe responsável pelo OP – EROP. Ainda, nessa preparação eram elaborados os planos e metas de cada órgão e as políticas públicas que o governo pretendia implementar para serem discutidos nas Plenárias Temáticas.

Também eram feitas reuniões com os setores organizados para esclarecer sobre o Orçamento Participativo com a pretensão de obter mais aceitação por parte deles. Outra fase da metodologia era a elaboração do orçamento participativo em si, a qual tinha duas etapas. A primeira era composta pelas Plenárias Populares Explicativas, Assembleias por Microrregiões e Elaboração do Plano de investimentos.

As Plenárias Populares Explicativas aconteciam após ampla divulgação e mobilização popular, com os seguintes objetivos:

- explicar a finalidade e a metodologia de participação no Orçamento Participativo;
- esclarecer sobre a importância da participação popular na elaboração do orçamento municipal;
- realizar a prestação de contas do ano anterior (demonstrativo financeiro, obras realizadas e obras em andamento);
- apresentar o plano de investimentos para o ano vigente. (GOIÂNIA, 2002, p. 08)

Esse momento contava com a presença do prefeito de Goiânia e de seu secretariado.

Conforme Pires (2001, p. 108 *apud* FONSECA, 2009, p. 112),

[p]ara a bem sucedida implantação do Orçamento Participativo é necessário, além de uma metodologia adequada, uma equipe que tenha a incumbência específica de coordená-lo e executar ou fazer executar o conjunto de tarefas requeridas. [...] Por isso é absolutamente necessário criar um grupo coordenador (o nome pode ser COOP – Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo), que assuma a responsabilidade de implementar a metodologia e chegar ao resultado almejado: a peça orçamentária elaborada respeitando-se todo o mecanismo de consultas e debates.

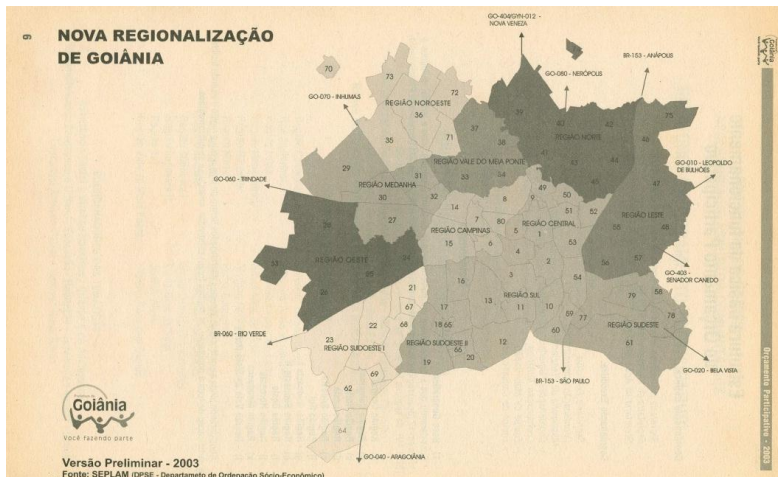
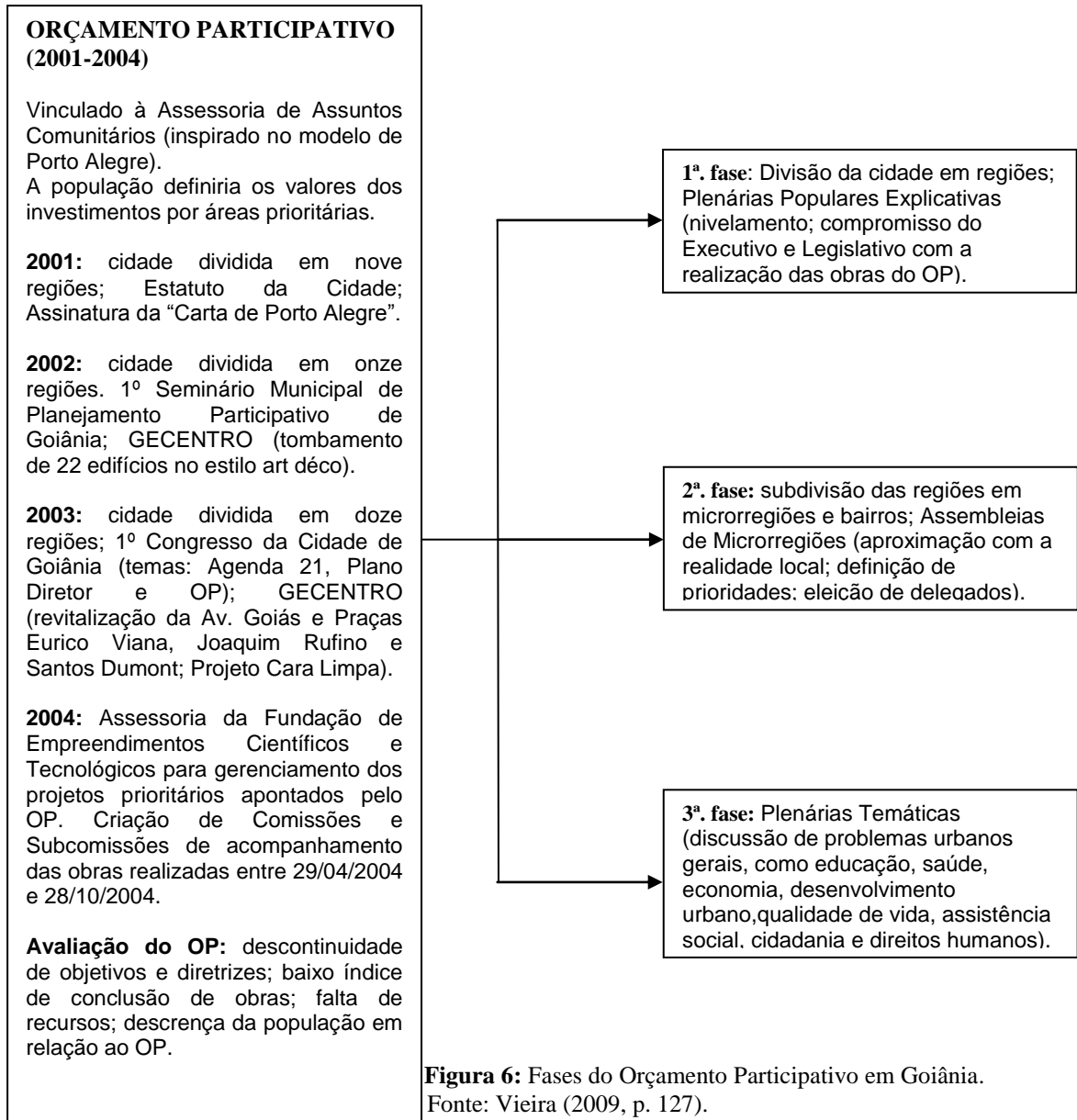


Figura 5: Nova Regionalização de Goiânia - Versão preliminar 2003.

Fonte: “Orçamento Participativo, Planejamento 2002” (p. 05), elaborado pela Assessoria de Assuntos Comunitários da Prefeitura de Goiânia.



4.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA CRIANÇAS EM GOIÂNIA

A maturidade das pessoas sobre a vida pública depende das condições despendidas na formação do indivíduo para o exercício da cidadania, da apreciação dos valores democráticos e da dignidade humana, o que deve ser incentivado desde a infância para a inclusão de cidadãos capazes de perceberem seus direitos e o bem comum.

Segundo Gomes *et al.* (2004, p. 17), uma das diretrizes do governo de São Paulo (2001-2004) foi a gestão democrática na escola, por meio da Secretaria Municipal de Educação, o que não dependia somente da vontade política e de recursos orçamentários. A estrutura de poder historicamente construída dificultaria essa questão, com necessidade de tempo e contínua educação para desestruturar as bases autoritárias. Assim, o fortalecimento do protagonismo infantojuvenil, com a participação de crianças e adolescentes no espaço escolar, foi realizado com a implementação do “Orçamento Participativo Criança” nas escolas municipais, contando com a colaboração da Coordenadoria do Orçamento Participativo da cidade de São Paulo e do Instituto Paulo Freire.

Com a experiência foi possível extrair dados para sustentar

que o Orçamento Participativo Criança é um exercício de participação direta e de cidadania. Por meio dele, crianças e adolescentes participaram da decisão de como aplicar parte do orçamento da cidade, encaminhando propostas para melhorar a educação e a vida na cidade. (GOMES *et al.*, 2004, p. 18)

O debate entre os alunos para definir o destino do orçamento foi muito importante, favoreceu o exercício da solidariedade e mostrou o quanto é sábio ouvir o outro. Das propostas eleitas como prioridades, algumas não necessitavam de recursos financeiros e envolviam nexos pessoais e interpessoais como arbitrariedades e abusos de poder de certos sujeitos no espaço escolar (GOMES *et al.*, 2004, p. 18-19).

Compreender o orçamento cidadão e poder definir “sobre parte dele faz com que estes sujeitos reconheçam e assumam com reciprocidade as responsabilidades, compartilhando-as com o poder público” (idem, p. 19).

O ensinamento sobre o orçamento público deveria ser adotado em todas as escolas brasileiras, pois ele move o país. Nada mais justo que haja compartilhamento na hora de decidir sobre os investimentos. Se houvesse conscientização sobre a participação democrática

desde criança, os homens estariam aptos a requerer seus direitos de cidadão e serviços públicos eficientes.

O Orçamento Participativo de Goiânia também foi direcionado às crianças, de forma a despertar o interesse delas pela participação. Foi feito um gibi mostrando os passos relativos aos procedimentos tomados no exercício da participação direta, como mostram os quadrinhos a seguir:



Figura 7: Orçamento Participativo para Crianças - Democracia.

Fonte: Turma do OP, Orçamento Participativo das crianças e dos adolescentes, calendário 2002, p. 05, prefeitura de Goiânia.

Outra parte do gibi esclarece que as crianças estão ali para expor seus desejos e cada uma dá sua sugestão. Só que antes de saber como fazer para participar do OP precisam ser conscientizadas de que seus desejos têm um custo e o orçamento é o meio para adequá-lo:



Figura 8: Orçamento Participativo para Crianças- Aprendendo sobre receita e despesa do OP.
Fonte: Turma do OP, Orçamento Participativo das crianças e dos adolescentes, calendário 2002, p. 05, prefeitura de Goiânia.

Após demonstrar o que é receita e despesa, é preciso informar às crianças de onde vem o recurso que atenderá seus desejos e que ele deve retornar à comunidade em forma de serviços que beneficiem a todos.

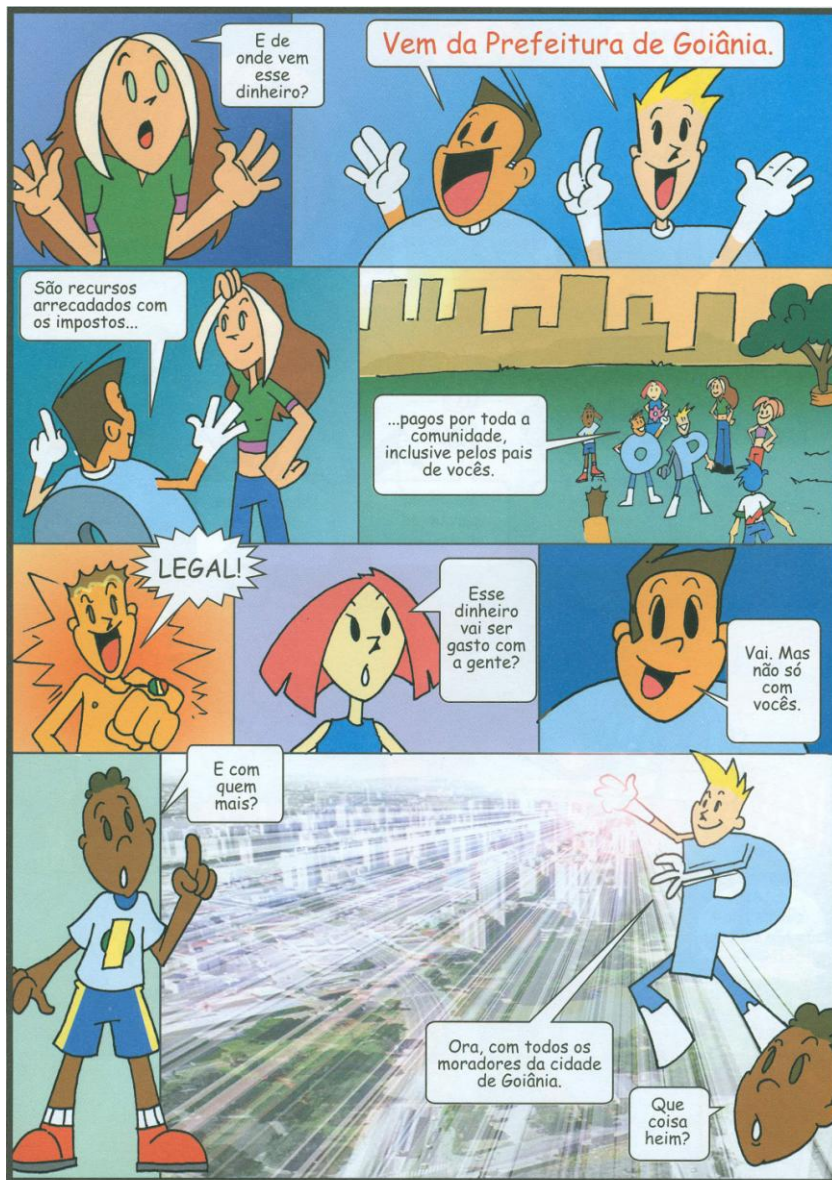


Figura 9: Orçamento Participativo para Crianças – Origem dos recursos públicos.

Fonte: Turma do OP, Orçamento Participativo das crianças e dos adolescentes, calendário 2002, p. 05, prefeitura de Goiânia.

Depois de passar a informação sobre a arrecadação da prefeitura e que existem determinados custos que são prioritários, como pagamento de funcionários, dívidas e outras contas, é o momento de informar às crianças que o restante deverá ser investido e que é com esse orçamento que os serviços serão realizados, que é hora de participar para decidir como ele será distribuído, aí entram as reuniões temáticas:

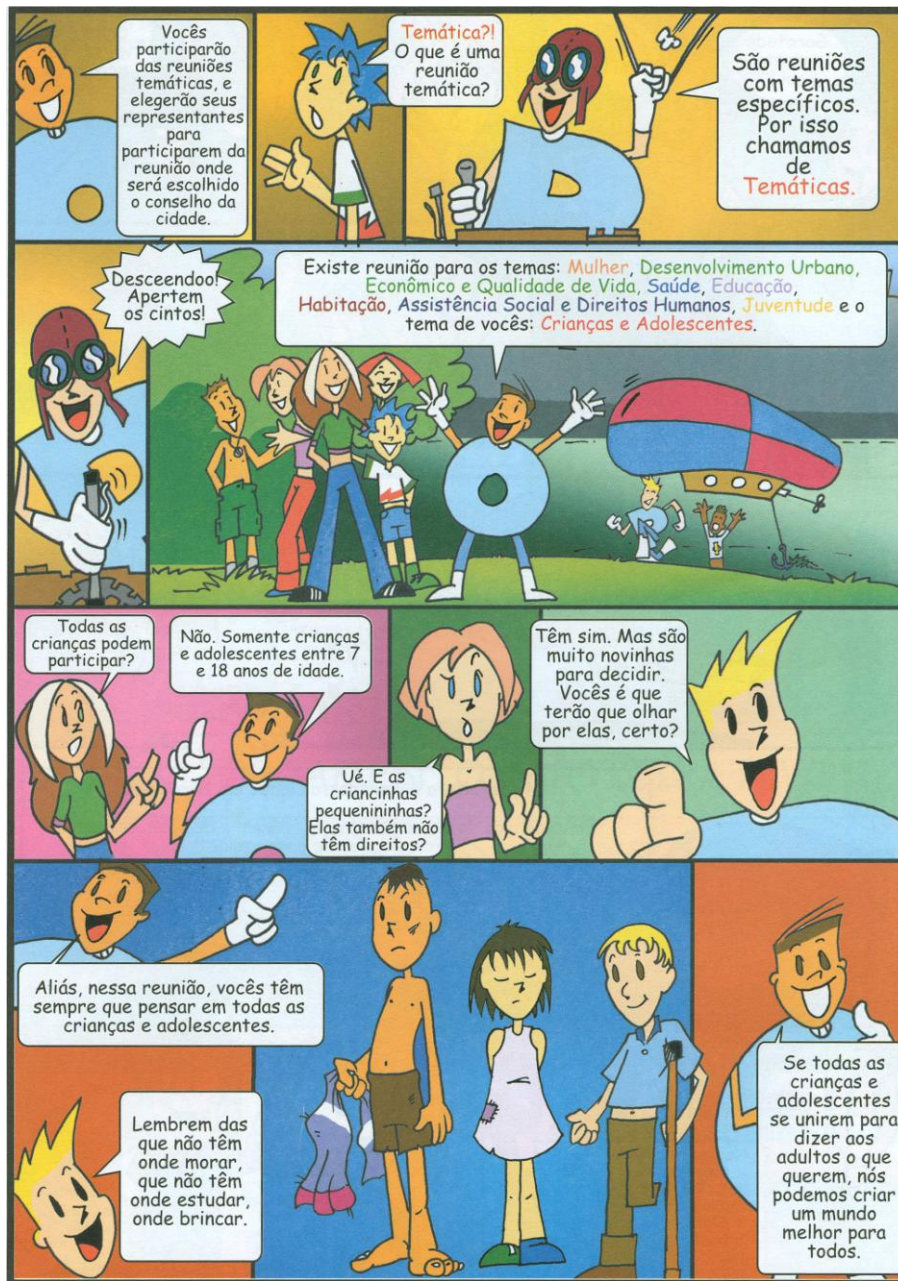


Figura 10: Esclarecimento sobre Temáticas no Orçamento Participativo para Crianças em Goiânia. Fonte: Turma do OP, Orçamento Participativo das crianças e dos adolescentes, calendário 2002, p. 05, prefeitura de Goiânia.

4.3 MEMÓRIA DE ALGUNS ATORES QUE PARTICIPARAM DA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA DE 2001 A 2004

Para compreender o processo de implantação e administração do orçamento participativo em Goiânia, durante a gestão do prefeito Pedro Wilson Guimarães, foi feito um levantamento para obtenção de opiniões de algumas pessoas que fizeram parte desse processo, como: coordenadores do orçamento participativo de algumas regiões de Goiânia e do coordenador geral, assim como de alguns vereadores que fizeram parte da câmara legislativa no período e de representantes de bairros.

A cidade de Goiânia foi esquadrihada inicialmente em nove regiões (2001), posteriormente em onze (2002) e, finalmente, foi dividida em doze em 2003. Conseguimos entrevistar os coordenadores da região oeste, região leste, região sul, região norte e noroeste, ambas sob a supervisão do coordenador geral, Sr. Sérgio Alberto Dias. As diferentes regiões tinham como coordenadores: norte – Sr. Pedro Rodrigues Cruz; sul – Sr. Antônio Macário Carlos; sudeste – Sr. Madson Rodrigues da Veiga; leste – Sra. Iranildes Valentina Lobo; oeste – Sr. Edinaldo Marques Neves. Nem todos fizeram parte por todo período (2001-2004), e o ano-base utilizado foi 2002.

Além da participação dos coordenadores de regiões, conseguimos a colaboração de três vereadores, que tiveram uma ativa participação nessa administração: Djalma Araújo, Elias Vaz e Clécio Alves. A representação de bairros contou com a participação da Sra. Delmira Ma. F. de Souza, do Bairro Jardim Novo Mundo; Leidimar Ribeiro de Souza, do Bairro Residencial Goiânia Viva; e Vanderlei Azevedo Gomes, do Bairro Conjunto Caiçara.

A pesquisa empírica foi iniciada com os coordenadores do orçamento participativo, indagando-os sobre o cargo e a função exercida na gestão do prefeito Pedro Wilson Guimarães.

Outras questões relacionadas ao orçamento participativo do referido período foram abordadas, como o que deve basear as tomadas de decisões, se a vontade popular ou dos representantes eleitos (vereadores). Foi questionado também se a natureza do mandato mais favorável à democracia deve ser representativa ou participativa e se o representante tem consciência do bem comum ou se a população diretamente pode detectar melhor essa situação. Outra questão abordada foi se a competência e a técnica seriam suficientes na

produção de bons resultados ao aplicar os recursos públicos ou se o conhecimento popular poderia contribuir nesse contexto.

Também foram buscadas as dificuldades que o prefeito Pedro Wilson encontrou na aplicação do processo democrático e se foi possível perceber algum avanço no interesse das comunidades quanto à importância de sua participação no estabelecimento das prioridades para melhoramento das políticas públicas.

Ainda, buscaram-se problemas relacionados ao funcionamento da gestão participativa na distribuição do orçamento municipal e se procurou obter sugestões para melhoria desse processo democrático.

Fragmentos da entrevista do Sr. Sérgio Alberto Dias

O coordenador geral do orçamento participativo, Sr. Sérgio Alberto Dias, fez o seguinte relato:

Particpei do Orçamento Participativo em dois momentos: no primeiro momento foi no governo do ex-prefeito Darci Accorci, onde fui delegado, conselheiro delegado e conselheiro do orçamento participativo como cidadão; depois participei em um segundo momento, no governo do Professor Pedro Wilson, com a atribuição de coordenador geral. Eu considero que essa experiência no governo do ex-prefeito Pedro Wilson foi a maior experiência de participação popular em Goiânia, perto de 100.000 pessoas participaram do orçamento participativo. Para uma população de um milhão de habitantes, foi considerável o envolvimento, pois 10% discutiram a cidade. Eu sou sociólogo e depois dessa experiência fui vereador de Goiânia, ajudei a elaborar peças orçamentárias, depois a gente pode falar mais sobre essa experiência também. (Entrevista feita em Goiânia, 2012)

Ao ser indagado se acreditava na autonomia das decisões tomadas no decorrer das discussões do orçamento participativo ou se o poder executivo influenciava as decisões finais, mudando o curso das aplicações escolhidas pelo povo, o Sr. Sérgio Alberto Dias respondeu:

Olha, é muito difícil a gente dizer que não teve interferência. O Orçamento Participativo, como era uma experiência nova, veio como uma tentativa de ouvir a população e nós tivemos, como eu disse, duas experiências: a primeira, no caso de Goiânia, no governo do Darci Accorci, o que a gente percebia é que não estava muito claro qual seria o papel do orçamento participativo e aí houve sim, interferência maior; já na segunda por determinação do ex-prefeito Pedro Wilson, a ideia era de que realmente houvesse a participação da população, então é claro que à medida que você participa do debate, as pessoas envolvidas emitem opinião. A ideia foi de preservar o máximo possível as sugestões da população. Até aquelas propostas que no primeiro momento pareciam absurdas para o governo, porque no orçamento participativo é o seguinte: a maioria das demandas são demandas do dia a dia da vida das

peças que querem praça, asfalto, escola, posto de saúde, mas aparecem também algumas propostas esdrúxulas, meio absurdas no olhar da gente. Como o recurso financeiro é muito pouco, acaba sendo pequeno para os investimentos, então na hora da votação final acaba passando aquela de maior necessidade. É sempre bom dizer que no caso, isso se repetiu em quase todas as prefeituras, mas no caso de Goiânia dos 100% do recurso que tinha do orçamento geral do município, perto de 50% ficava comprometido com a folha de pagamento que a gente chama de pessoal, 30% desse recurso também já ficava comprometido com o que a gente chama de manutenção: gasolina, papel, remédio, o funcionar da máquina; 10% do recurso da prefeitura já era comprometido com dívidas de longo prazo, ou seja, ficava retido no governo federal: dinheiro do INSS. Então o recurso que a prefeitura tinha para investimento de fato girava em torno de 10%, às vezes até menos. Era muito pouco para o tamanho das demandas cobradas pela população, mas esse exercício do povo em conhecer o orçamento e saber que o recurso era pouco foi importante e educativo, até pra gente aplicar melhor. (Entrevista feita em Goiânia, 2012)

Ao fazer uma sinopse do relato de cada entrevistado sobre as questões mencionadas, abstrai-se da posição do Sr. Sérgio que: a democracia representativa é uma conquista importante por fazer parte da vontade da maioria do povo, porém, ela é insuficiente e provoca certa frustração na sociedade, podendo ser pensada como um elemento de aperfeiçoamento. Existem várias situações em que se pode ouvir a população por meio da consulta popular, realizada em vários países do mundo, e o Brasil já fez referendos e plebiscitos. Nesse caso, é pode-se pensar ser possível olhar para a democracia participativa com um olhar de esperança, como um instrumento positivo que ajuda no aperfeiçoamento, mas que nunca substituirá a democracia representativa. Sempre será necessária a presença de representantes.

Na noção do bem comum tem de haver o envolvimento do representante e da sociedade. O fato de as pessoas participarem, a principal característica do orçamento participativo, é o intuito de criar um novo cidadão, levando-o à cidadania. O ditado “O olho do dono é que engorda o gado” cabe nesse contexto, pois a população se sente proprietária da cidade, dos bens que foram feitos com sua sugestão. É motivador dizer que a praça, o posto de saúde, a escola é seu, isso demonstra que houve consciência da importância dos bens públicos. Então há um complemento entre a democracia representativa e a participativa.

Existe, ainda hoje, uma herança da ditadura militar, da qual emerge a ideia de que os burocratas entendem de política. Isso não condiz com a realidade, pois é necessário que as pessoas façam parte desse meio para exporem situações que possam trazer progressões sociais e elas sabem participar nesse sentido, é só oferecer oportunidades. É claro que o embasamento técnico está associado à execução do orçamento participativo. Existe burocracia, a máquina administrativa está vinculada a ela quando faz avaliações, é tudo um desafio, porém, é direito do povo opinar.

Ao questionar o Sr. Sérgio sobre as dificuldades encontradas pelo prefeito Pedro Wilson no desenvolvimento do Orçamento Participativo, ele esclareceu que a cultura autoritária arraigada no meio político ainda é a grande barreira para a inserção de um processo democrático não monopolizado e que os problemas da cidade devem envolver os cidadãos para solução destes, passo fundamental na democracia. Ainda, defende o OP como importante instrumento de participação e de desenvolvimento de políticas públicas no país.

Ele afirma que o prefeito Pedro Wilson priorizou a pavimentação de vias na cidade em atendimento às reivindicações populares inseridas no OP, sendo a maior parte do recurso para tal fim. Também atendeu à construção de escolas, praças e outras sugestões dadas pelo povo.

Como todo planejamento tem entraves na implantação, com o OP não foi diferente. Na visão do Sr. Sérgio aconteceram três grandes dificuldades: a maior delas, como citado anteriormente, é que a sociedade ainda não adquiriu a cultura de participação justamente pela concepção autoritária em relação à política que se encontra inserida na mente da população, que leva ao comodismo; outra é a questão burocrática – estabelecer a participação popular com a máquina emperrada que é o setor público dificulta muito, o povo não entende o tempo que leva o desenvolvimento de um projeto pelos engenheiros e arquitetos, por exemplo. A terceira está relacionada ao recurso público, o Orçamento Participativo cria uma expectativa na população, mas, como é limitado, não há como atender às reivindicações, e isso causa frustração. Então, é necessário inverter essa posição e mostrar à população que pode haver mudanças, que o governo não está fazendo nenhum favor, tem que ir à luta e essa é a chave do Orçamento Participativo. A conscientização popular, nesse caso, seria a solução para a melhoria da gestão participativa, pois assim as decepções serviriam para queixas e mobilizações.

Fragmentos da entrevista do Sr. Pedro Rodrigues Cruz

O representante da região norte, Sr. Pedro Rodrigues Cruz, ao ser questionado sobre a autonomia do Orçamento Participativo em Goiânia, respondeu:

Olha Creide, é o seguinte: A interferência do poder público em qualquer processo de participação popular não está descartada porque a sociedade tem ansiedade, ela tem suas necessidades e quer vê-las atendidas. No entanto, existem critérios técnicos que podem definir ou podem impedir a execução de uma obra. Então nesse aspecto a gestão interfere na escolha que a população local faz, mas tão somente pelo aspecto técnico para dar viabilidade ou não

da realização daquela obra, às vezes a comunidade quer que construa uma escola, uma creche, qualquer outro investimento social, mas naquela área não pode porque é uma área de preservação permanente, é uma área que o impacto da obra que está sendo solicitada vai prejudicar a vida, o cotidiano daquela população local, então quando há esses impedimentos técnicos a gestão tem a obrigação de interferir, mas ela não interfere politicamente no desejo da população. Essa inclusive é a importância de ter um projeto que leva à participação popular, valorizando a participação direta do cidadão, que pode fazer suas indicações nesse processo através desse instrumento de gestão democrática. O cidadão pode então indicar onde serão aplicados os recursos oriundos do imposto que ele paga “né”, sobretudo pra cidade. (Entrevista feita em Goiânia, 2012)

As palavras de quem vivenciou o período de execução do Orçamento Participativo em Goiânia mostram o comprometimento que os membros pertencentes a sua organização tinham e a luta para fazer com que o processo funcionasse. O Sr. Pedro Cruz falou com convicção sobre a importância do ato democrático aqui implantado e disse o quanto é gratificante ver a materialização da democracia participativa, da satisfação em acompanhar o cidadão contribuindo diretamente para a solução dos problemas da cidade, dando dicas de locais para obras e ajudando os gestores públicos na elaboração de seus projetos.

Isso infere um confronto com o modelo de democracia representativa que se limita à participação do povo nas urnas. Houve, então, uma reação dos parlamentares, que se sentiram enciumados e pensaram que o Orçamento Participativo tiraria o papel deles. No entanto, eles não podem entender a democracia direta como usurpadora do direito do parlamentar justamente pela responsabilidade que eles têm em fazer leis que ajudem no desenvolvimento da cidade como um todo, que beneficiem um conjunto amplo da sociedade. Eles não são responsáveis pela construção de obras locais e/ou por tapar buracos, pois, no entendimento do Orçamento Participativo, isso compete às comunidades por meio de organizações sociais como a associação de moradores. Ninguém melhor para identificar as deficiências regionais e propor solução cabível do que aqueles que vivenciam os problemas. Os parlamentares devem se preocupar em acompanhar a administração do executivo, fiscalizar, denunciar quando houver malversação do patrimônio público para, assim, contribuir com um papel mais amplo em prol do povo e exercer suas atribuições. O reconhecimento da participação popular por parte deles ajudaria muito a democracia participativa e viabilizaria o bem comum.

Ainda, sob a argumentação do Sr. Pedro, é evidente que o modelo de democracia representativa é importante, pois o povo designa seus representantes, processo de grande avanço democrático. Isso não elimina a possibilidade de uma nova vertente de participação popular, que pode ser por meio do Orçamento Participativo, em que existem conselhos com diferentes temas e ali o povo está apto a discutir até chegar a um consenso.

O representante tem consciência da necessidade da população e não tem detalhes dessa situação, então, para complementar, é preciso somar forças nesse sentido, sendo necessária a participação direta para a produção de frutos satisfatórios. Ao visitar as comunidades que já levam suas demandas há maior possibilidade de acerto e êxito na aplicação do recurso.

Quanto à competência técnica, o executivo tem a estrutura e o aparato técnicos para perceber a viabilidade de execução de um projeto para a construção das obras e, muitas vezes, as escolhas populares não podem ser acatadas devido às restrições nesse sentido. Outra situação é que, no caso de inviabilidade financeira, é preciso escolher uma coisa em detrimento de outra, fato que aconteceu na região norte. A Secretaria Municipal de Educação detectou a necessidade de uma escola, o que foi entendido pela população. A escola foi construída e, em seu primeiro ano de funcionamento, não ficou nenhuma vaga ociosa. Isso mostra que a competência técnica por meio de pesquisa realizada pode definir os investimentos a serem feitos. Por isso algumas obras são decididas por critérios técnicos: ninguém vai negar a importância de uma praça, no entanto, entre uma praça bonita que a comunidade queria muito e a escola, prevaleceu esta última. Como foi a prefeitura que detectou essa necessidade, e não a comunidade, o Sr. Pedro explicou:

Como que a gente trabalha nesse processo? Nós, só pra entender um pouco de como é constituído o orçamento participativo, como ele se organiza, dividimos a cidade em 12 regionais, cada regional tinha uma equipe, eu coordenava a da região norte e tinha comigo cerca de quinze companheiros. Qual era nosso primeiro trabalho? Era fazer a chegada à comunidade, fazer o contato, reunir com as lideranças, igrejas, associação de moradores, com a escola, com o centro espírita, todas as organizações do povo que existia ali organizada nós sentávamos com ela e abríamos um diálogo a respeito da proposta de participação popular naquela localidade. Quando você vai falando, sentando e dialogando com a comunidade as coisas vão aparecendo, as pessoas falam “olha eu não consegui colocar meu filho na escola esse ano”, também sobre as áreas de infraestrutura, pavimentação, saneamento. Estão presentes representantes da Secretaria de Educação, Secretaria de Esporte e Lazer, enfim, todas as secretarias participam desse processo e fazem um apanhado pra poder no dia dessas reuniões terem elementos técnicos pra poder mostrar. No caso da escola, por exemplo, como que você vai argumentar que a prioridade naquele momento era a escola? Era demonstrando que havia uma demanda reprimida naquela localidade, assim como pro esporte, pro lazer, pra cultura, enfim, pra todas as áreas, tudo a gente consegue fazer com muito trabalho porque é uma pesquisa trabalhosa. Aí nós já atuamos em dois momentos, identificamos os agentes comunitários, as representações comunitárias, já conversamos com os parlamentares que eventualmente tenha naquela região, eles participam das reuniões junto com a comunidade também quando vão aprovar obras e tudo eles argumentam, têm direito a fala e tudo, então não é um processo que se tira da mão de quem está instituído como autoridade, a gente não desfaz disso. Pelo contrário, o que a gente procura é unificar a ação da comunidade com a ação do parlamentar, com a ação do poder executivo, a intenção é aproximar para que conheçam melhor o cidadão e este a sua prefeitura e seus representantes que podem ver melhor a realidade daquela comunidade, então dessa forma, construindo essa interação, é possível obter os resultados. (Entrevista feita em Goiânia, 2012)

Outro fator que o Sr. Pedro citou foi a importância da fiscalização popular. A Internet é, nos dias atuais, um grande instrumento de disponibilização de dados que contribui para a transparência governamental. Isso possibilita que o cidadão acompanhe a conduta de seus representantes e também os gastos públicos.

Conforme o Sr. Pedro, uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo prefeito Pedro Wilson no exercício de seu mandato foi a diversificação dos problemas em várias regiões, que extrapolou o critério da regionalização e impactou a questão financeira dos recursos que já haviam sido destinados à construção de obras escolhidas pelas comunidades. As grandes obras iniciadas na cidade, como exemplo a Marginal Botafogo, que já estava em andamento quando o prefeito Pedro Wilson assumiu o governo, ficaram paradas por um período e, ao retomá-la, o custo era outro, sendo preciso redimensionar o orçamento destinado. Você pensa na comunidade regionalizada, mas, por outro lado, não pode permitir que uma obra de grande importância para a cidade continue parada, prejudicando a população de várias regiões.

Outra dificuldade mencionada pelo entrevistado se relaciona à possibilidade de execução da obra escolhida no tempo previsto. Segundo o Sr. Pedro, outro obstáculo enfrentado foi o descrédito em um projeto de participação popular por parlamentares e lideranças comunitárias que tinham interesses diversos do coletivo para projeção pessoal e se posicionavam contra os projetos discutidos em plenária. Na fala do entrevistado, isso representa um desafio para o gestor que tinha a responsabilidade de atender aquela comunidade que se organizou e disse o que queria. Diante dessa situação o povo acabou descredenciando na participação direta, achando que as decisões deviam ficar por conta dos representantes. A relação construída entre o executivo e a comunidade foi prejudicada. Alguns assessores, inclusive, não conceberam a ideia e achavam que tudo tinha que ser resolvido conforme a área técnica queria.

Então, de acordo com o Sr. Pedro, é preciso fortalecer os mecanismos de participação popular para que estes produzam frutos, para que o povo adquira a cultura do exercício da cidadania. Foi possível colocar 20% da população de Goiânia durante os quatro anos de Orçamento Participativo nas assembleias, participando ativamente. Isso foi considerado um avanço na gestão que deu abertura para o debate, havendo uma inversão na distribuição de prioridades antes ditadas pelo poder municipal. As pessoas começaram a ver que suas opiniões eram válidas. Foi uma conquista que, mesmo tendo suas falhas, aconteceu. Nesse ínterim, foram construídas cinco escolas padrão na região norte, houve ampliação de outras,

significando que houve materialização do sonho da comunidade. O sentimento de proximidade com o gestor é muito importante nesse processo e o prefeito Pedro Wilson se misturava à população com intuito de dela aproximar-se.

Quanto às prioridades para obras adotadas no período, o Sr. Pedro Cruz disse que o OP atendeu às demandas das diferentes regiões. A centro-sul, por exemplo, já dotada de infraestrutura, teve demanda pela recuperação de praças no Setor Sul e os delegados daquela região se empenharam muito pela revitalização dos espaços de lazer. A Noroeste demandava asfalto, ônibus e saúde. Nesse período foi construído um centro de saúde na Vila Mutirão, laboratórios na maternidade C-Cidadão e no Jardim Curitiba. Foram implantados parques nos espaços de reserva ambiental que estavam descuidados dentro do perímetro urbano.

Para o Sr. Pedro, a experiência do Orçamento Participativo em Goiânia teve plenárias temáticas para discussão de temas amplos, que extrapolaram o critério da regionalização, discutindo problemas gerais da cidade. Para o entrevistado, outro fator que pode ser melhorado é a continuação do processo de participação popular nas novas administrações. A interrupção do trabalho implica em um recomeço e prejudica o aperfeiçoamento, o que aconteceu após o governo de Darci Accorsi. A continuidade leva a comunidade a fazer uma análise crítica dos erros cometidos, das falhas na administração e contribui para uma boa gestão.

Fragmentos da entrevista do Sr. Antônio Macário Carlos

Ao ser indagado sobre o que deve pautar as decisões políticas, o Sr. Antonio Macário disse achar importantíssimo ouvir a opinião do povo, das associações de moradores, de grupos de homens, de mulheres, dos times, do povo organizado, daqueles que de fato conhecem a necessidade de seu bairro. É importante ouvir e também caminhar junto, tanto o executivo como o legislativo.

Para ele, a percepção mais acurada de quem vivencia os problemas produz melhores resultados. No entanto, esse é um processo educativo, cujos frutos não são imediatos, mas demanda a formação do indivíduo, das pessoas, da comunidade rumo ao que se quer, precisa de adaptação ao novo. Portanto, requer trabalho da prefeitura. O Orçamento Participativo é um bom meio de empregar o dinheiro público por conceber essa interação.

Segundo o entrevistado, o prefeito Pedro Wilson enfrentou problemas nesse sentido. Houve discordância e ciúmes, por parte de seus secretários e vereadores, sobre as propostas levadas pelos delegados do OP. Eles acreditavam que estes estavam mais visíveis à população e, por isso, ficavam com o mérito por terem conseguido a obra, o que os incomodava. No terceiro ano do mandato as divergências começaram a serem banidas, mas o governo perdeu a eleição em 2004.

Ainda assim muitas obras foram implantadas conforme a vontade do povo goianiense. Segundo Macário, houve avanço na educação, contudo, a prioridade do Setor Nova Suíça, Bueno e Jardim América foi a construção do Parque Vaca Brava e Areão. Outros bairros, como o Santa Rita, na região Sudoeste, priorizaram o asfalto, então o povo percebeu que quanto maior a participação mais fácil a conquista pela inserção das benfeitorias pretendidas pelas comunidades. A prioridade maior nas solicitações no decorrer do OP foi o asfalto, em segundo os CMEIS, depois escola, lazer, esporte.

O Sr. Antônio Macário também acredita na interferência dos dois poderes nas decisões tomadas pelo Orçamento Participativo quando diz: “Sim, eu acredito que sem o executivo nós não tínhamos condições de resolver e também, acima de tudo, os vereadores, porque eles que cotavam o orçamento, então houve um trabalho conjunto do executivo e do legislativo para aplicação das prioridades que o orçamento apontou”. O entrevistado diz ser importantíssimo ouvir a opinião do povo para decisões políticas, claro que os representantes tanto do executivo como do legislativo devem caminhar juntos. No decorrer do OP em Goiânia isso aconteceu, a prefeitura selecionava as propostas prioritárias apontadas pela comunidade para inserção na Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo fundamental a participação da comunidade. Não foi fácil, era algo novo para a sociedade, os secretários da prefeitura não avocaram a ideia, os vereadores queriam votar algo que pudesse lhes dar visibilidade, queriam que seus nomes aparecessem, não a administração do governo Pedro Wilson. Mesmo com todo esse enfrentamento, muitas obras aferidas pelo povo goianiense foram realizadas.

Apesar de todos os transtornos ocorridos no período, o OP foi um avanço. Pedro Wilson investiu na educação, na construção de CMEIS, do Parque Areão, do Vaca Brava, na região sudoeste, e, no Santa Rita, a prioridade foi o asfalto. O povo se mobilizou para participar e conseguiram a benfeitoria.

Para melhorar a gestão participativa é preciso que haja envolvimento daqueles que vivenciam diariamente os problemas do bairro. Primeiramente, é necessário um trabalho

educativo para a conscientização da comunidade, para despertar-lhe o interesse em benefício do coletivo.

Sabe-se que cabe ao Executivo a elaboração da proposta orçamentária. No entendimento do Sr. Macário, o Legislativo acabava interferindo nesse processo.

Fragmentos da entrevista do Sr. Madson Rodrigues da Veiga

O Sr. Madson Rodrigues foi incisivo em sua resposta, entendendo que não houve interferências nas decisões tomadas pelo OP ao relatar que:

O orçamento participativo é uma das formas mais democráticas que eu vi colocarem em prática já em Porto Alegre e aqui em Goiânia. Não tem essa possibilidade de interferência do executivo porque a forma é a própria população que escolhe, reúne, e na escolha não há essa condição.

Madson Rodrigues entende que deve haver conciliação entre a vontade popular e a dos representantes eleitos para decisões políticas, sendo viável essa aproximação tanto no Executivo como no Legislativo. Na atual democracia o poder representativo está um pouco desgastado, daí a importância de chamar a população para as discussões de forma a legitimá-lo, principalmente no governo municipal, onde essa proximidade tem mais oportunidade de acontecer. A noção de bem comum se manifesta melhor nesse contato, quando as reivindicações são diretamente apresentadas pela população, pelo coletivo, que tem conhecimento de causa. Em Goiânia tivemos essa rica experiência com o OP, secretários municipais e vereadores foram convidados para estarem presentes nas reuniões onde o povo votava as prioridades, as quais eram respeitadas pela Câmara. Percebe-se que o OP foi um auxílio, uma força, tanto para o Legislativo quanto para o Executivo.

Não tenho dúvidas de que os melhores resultados políticos são originários da vivência comunitária, é nela que se encontra o alicerce para a construção de obras e da base para o OP. Quem participa das reuniões deste aprende sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA), entende que: as escolhas nela inseridas valerão para o ano seguinte; deve haver avaliação de técnicos para implantação das obras; há um planejamento de como estas serão feitas; existe processo licitatório; e o procedimento não é imediato. Essa participação é valorizada pela população, o envolvimento induz cuidado com a coisa pública, há menos depredação, diferentemente de uma obra que o prefeito vai lá e constrói. Isso foi observado no decorrer do projeto.

Implantar o projeto foi trabalhoso. O prefeito Pedro Wilson enfrentou dificuldades, pois, em um primeiro momento, o povo não tinha consciência de sua importância e, ao final, os vereadores queriam aparecer como levantes da obra. Ainda, faltou apoio dos secretários municipais, que não compraram a ideia do OP, sendo o planejado por eles executado, e, portanto, para dar certo, a ideia tinha que ser comprada pelo conjunto.

Para a população e para os envolvidos com o OP, o processo democrático direto foi um avanço. Mesmo com as dificuldades foi possível construir muitas escolas e CMEIS, mas o povo tinha outros anseios, como asfalto nos bairros periféricos. Isso se tornou prioridade antes da educação, do lazer, da saúde e de outros discutidos com grandeza e sabedoria.

O asfalto era prioridade e sua instituição enfrentou barreiras vindas das secretarias municipais. No caso do Parque Ateneu, por exemplo, para interligar as ruas era necessária uma conexão de dois ou três metros em forma de L nas ruas não asfaltadas e a população definiu pelo corte dessas partes em prol de uma rua única, o que foi indeferido pelo presidente do DERMU, pois os técnicos entenderam ser a construção inviável. Hoje, felizmente, a obra está feita, vê-se que não houve problemas e melhorou a fluidez no trânsito. Infelizmente, no período do OP não acataram a ideia da população. Percebe-se, então, que a percepção de quem vive no local, na maioria das vezes, vai além da visão técnica.

Acredito que a gestão participativa na administração municipal traz melhorias para as comunidades e gostaria de ver o OP acontecendo plenamente, como programado no governo de Pedro Wilson. No entanto, creio ser difícil que isso aconteça. Talvez se as secretarias municipais adotassem as ideias junto com a sociedade a gestão pública e os cidadãos ganhariam muito com isso. A desconfiança na política e dos políticos impede a participação efetiva daqueles que deveriam controlar o orçamento público. Espero que tenhamos essa forma participativa no Brasil, nos estados e nos municípios, que não se limite à representação.

Fragmentos da entrevista da Sra. Iranildes Valentino Lobo

A coordenadora da região Leste, Sra. Iranildes, apresentou a seguinte versão sobre a autonomia orçamentária do OP:

Precisa haver um consenso, tanto da comunidade, consciência da comunidade, quanto também a consciência do poder público, do executivo, porque há sim interferência. A gente sabe e seria hipocrisia da minha parte dizer que não. Claro que há vereadores ou mesmo o poder executivo e alguns diretores que tendem a beneficiar, puxar para o seu lado e isso, às vezes não é

preferência da comunidade, por outro lado também, às vezes você vê a comunidade querendo algo que favoreça simplesmente a sua rua, a sua família ou um pequeno grupo e a gente tem como compromisso com o Orçamento Participativo na verdade, interesse em contemplar a comunidade de uma forma geral.

As palavras da Sra. Iranildes também indicam que houve interferência do legislativo e do executivo nas decisões tomadas pelo Orçamento Participativo e um posicionamento individualista de determinados grupos dentro das próprias comunidades, o que leva a crer que, talvez, por não entenderem a finalidade da democracia participativa, não pensaram no desenvolvimento da comunidade como um todo.

Para a Sra. Iranildes, coordenadora da região Leste, a noção de bem comum tem que partir do representante que lida com a comunidade. Sempre haverá interferência de modo positivo ou negativo quanto à participação. No caso do OP em Goiânia, as dificuldades foram claras quanto às questões demandadas pela população, pois sempre havia um grupo querendo que seus interesses sobressaíssem. A maioria dos representantes legislativos tinha interesses políticos próprios e a vontade do vereador às vezes era incompatível com as propostas apresentadas pelo OP. Para combater isso, havia uma equipe de mobilização para fazer com que a comunidade estivesse presente nas assembleias para que as decisões fossem tomadas de acordo com a vontade do povo e o parecer de grupos técnicos que avaliavam a possibilidade de realização de uma obra. Um exemplo é o asfalto uma vez que, antes de este ser feito, é necessária, muitas vezes, a inserção de uma rede fluvial para evitar sua destruição.

Para a entrevistada, o prefeito Pedro Wilson teve muita dificuldade na implantação do Orçamento Participativo. Primeiramente houve o projeto Goiânia Viva, no governo de Darcy Accorsi, no qual havia o OP embutido, mas este veio mesmo no governo seguinte. O primeiro problema na execução surgiu com os ciúmes nas próprias secretarias da prefeitura. Os secretários passaram a ver os coordenadores como inimigos, pois os participantes do OP conversavam com o povo, entravam nas casas dos moradores e discutiam seus interesses. As secretarias não entendiam que o orçamento precisava ser cumprido conforme determinado pelo povo nas Assembleias e houve problemas na execução.

O segundo problema foi a visão de Pedro Wilson, muito voltada para a educação, o que é de se esperar de um professor. Ele percebeu que as pessoas se preocupavam mais com a infraestrutura, a despeito da sua convicção da necessidade de despertar na população o interesse educacional. Entendo que esses dois problemas interferiram muito nos propósitos do OP, mas, mesmo assim, ele foi um avanço democrático. Ensinou o povo a se organizar, a

entender sobre orçamento doméstico como exemplo para entendimento do público, houve uma interação do governo com a população, isso ficou na história.

Na gestão de Iris Resende, várias obras executadas na minha região foram fruto das discussões ocorridas no período do OP, e isso mostrou que estávamos no caminho certo. Em 17 de janeiro de 2005, Iris Resende promoveu uma reunião na região Leste, uma das mais organizadas em termos de OP, na qual perguntou se o desejo maior do povo era o asfalto não realizado anteriormente, afirmativa que gerou insatisfação nos presentes. Uma conselheira e um delegado do período do OP estavam presentes, se levantaram e falaram: “Se vocês cumprirem com as obras do Orçamento Participativo, para nós está ótimo”. Convencido, o prefeito Iris terminou todas as obras do OP nessa região.

A prioridade ali foi o asfalto, seguida por praças, ginásios de esporte, áreas recreativas, parques. A interação com os coordenadores mostrou que em outras regiões também clamavam primeiro por asfalto. Em terceiro lugar veio a saúde, mas em outras regiões já era diferente. Por exemplo, na região Norte parece que o pessoal clamava mais por educação, enquanto na região Leste isso vinha em 5º ou 6º lugar. A segurança era também citada, porém, com o tempo, o povo entendeu que essa obrigação pertencia ao estado. Aos poucos a população foi se conscientizando da obrigação de cada ente federativo, teve uma formação para poder cobrar seus direitos, embora ainda existisse a ideia de que deveria haver uma junção da prefeitura, do estado e do governo federal para melhorar a segurança.

Não é fácil implantar uma gestão participativa em relação ao orçamento. É muito difícil a população entender que sobra pouco para a infraestrutura, pois primeiro é preciso quitar a folha de pagamento, os gastos com manutenção e os custos de gestão, conhecidos como custeio. Sobra pouco para atender tanta demanda, havia um choque muito grande, as pessoas não entendiam essa disparidade, achavam que a prefeitura era uma “burna” de dinheiro. Foi preciso mostrar que, como em uma casa, o orçamento público atendia inicialmente a determinadas despesas e somente o que sobrava era distribuído para a realização das obras. Nesse ínterim, viu-se a questão do contribuinte, em que os pobres pagavam e os ricos, que moram em condomínio fechado, não correspondiam à altura. Ademais, aqueles que compram lotes à espera da especulação passam uma cerca de arame à espera de ganhar dinheiro e não pagavam imposto do lote.

Minha sugestão para uma gestão participativa na administração pública é, para que se implante um projeto assim, haver comprometimento e colaboração das secretarias municipais. Nesse sentido, precisa haver o desprendimento. A Secretaria de Finanças, por exemplo, tem

que estar muito envolvida para passar as informações sobre o montante a ser investido em obras; a de Educação precisa fornecer o que vem do governo federal para investimento. Houve problemas nesse sentido devido à omissão das secretarias em relação às informações já discutidas com o povo. Ainda, houve abstenção de ajuda e de execução do que já havia sido definido. Os vereadores não constituíam problema, pois eles participavam das reuniões e viam que o interesse dos coordenadores não era se candidatar; havia compromisso do prefeito em pedir para não deixar a vaidade tomar conta, tanto que somente um ou dois coordenadores saíram candidatos. Os vereadores não atrapalhavam muito porque a população dos bairros enchia as galerias no dia de votação na Câmara para aprovar as obras, iam delegados e conselheiros do OP que convidavam a população. Um bom vereador votaria contra o povo?

Fragmentos da entrevista do Sr. Edinaldo Marques Neves

O representante da região Oeste, Sr. Edinaldo Marques Neves, coordenador do OP dessa região no período de 2001 a 2004, entende ser difícil não haver intervenções alheias na implantação de um programa e posicionou-se da seguinte maneira:

Olha, existem duas influências perigosas na questão do orçamento participativo. É uma forma ideal pra comunidade, porque ela escolhe as obras a serem executadas, mas infelizmente a questão política interfere muito, principalmente vereador que acha que é dono da região e interfere na locação daquele recurso pra uma obra que a comunidade escolheu. Infelizmente, no executivo, muitos gostariam, mas não conseguem desprender dos vereadores, por mais que o orçamento participativo avance, ainda são os vereadores que direcionam pra onde vai a verba, vai a praça que tem que ser feita, o hospital que tem que ser reformado mesmo contrariando a comunidade. Agora, o executivo, não creio que ele consiga ter autonomia sobre o direcionamento das verbas.

Lá na região de vocês? [Região Leste] É, lá na minha região, nós locamos uma média de 50 obras por exemplo. Das 50, foram executadas 10, das 10, três foram que a comunidade realmente queria, as outras, os vereadores entraram no meio, interferiram, e o poder público atendia. Tem duas praças pra fazer, uma que a comunidade escolheu e a outra não atendia a que o vereador tava querendo, isso aconteceu lá na minha região, lá tem 2 vereadores muito fortes que é de lá, cresceram lá, foram eleitos lá e eles é que decidiam, infelizmente a gente sofreu muito com a coordenação porque a nossa vontade era que a comunidade escolhesse, que fossem colocados recursos naquela obra e nem sempre isso acontecia. (Entrevista do Sr. Edinaldo Marques Neves em Goiânia, 2012)

O Sr. Edinaldo, colaborou com esta pesquisa com os seguintes comentários: a função do vereador é fiscalizar o que o executivo está fazendo, além de legislar. Assim, a comunidade escolhe qual obra será executada. Segundo o entrevistado, isso não foi entendido

pelos vereadores que, na região Oeste, não queriam a construção de um CMEI e essa necessidade havia sido detectada pela população. Essa interferência política acabou enfraquecendo os próprios vereadores politicamente. A representação democrática é necessária e uma conquista do povo brasileiro, porém, um mandato participativo onde todos os segmentos discutem os problemas sociais junto com o prefeito, e isso reduz a carga exaustiva dos gestores públicos de discernir o que é viável para o desenvolvimento. Apesar de prático, dificilmente as pessoas diretamente prejudicadas ou beneficiadas terão voz nas decisões, mesmo porque vereadores e deputados, depois de eleitos, representam a si próprios.

Edinaldo afirma que quando a vontade é solicitada das pessoas, do coletivo, isso deve sobrepor-se às opiniões e aos objetivos pessoais, o que não acontece na política. Os governantes entendem que são os mandatários, que têm a grandeza, e a comunidade tem que aceitar o que lhe é imposto. É verdade que precisa de técnica e competência para um resultado eficiente, e o conhecimento é fundamental nesse sentido, o que não impede a inserção das sugestões populares obtidas:

[...] vivo em um bairro que tem oito mil habitantes, praticamente o criei, moro lá desde o início, conheço muito mais de lá do que qualquer engenheiro, qualquer sociólogo, então se ele não for lá saber o que tá acontecendo como é que de dentro de um gabinete ele vai definir a minha vida? Então se o governante entendesse que o técnico junto com a comunidade, junto com uma pessoa que convive no dia a dia avançaria muito mais hoje, a aplicação do recurso público seria melhor. Eles fazem uns projetos mirabolantes aí e nem consultam a comunidade, nem consulta o que é benéfico para aquela região, tecnicamente eles estudam, mas e a pessoa que vive no dia a dia?

O entrevistado afirma ainda que, no governo do prefeito Pedro Wilson, a maior dificuldade do Orçamento Participativo e da democracia foi o secretariado envolvido com o orçamento para obras, que não entendeu o programa, foi difícil dialogar, às vezes eles nem nos recebiam, achavam que não era papel do OP, e sim da Secretaria. Então, o maior adversário de Pedro Wilson foi seu secretariado, maiormente aqueles envolvidos com o OP, que não queriam que desse certo e levou a entender que os doze coordenadores regionais estavam querendo ocupar o cargo deles. A dificuldade começou aí, não participavam das reuniões com o prefeito, poucos compareciam, não recebiam a comunidade na secretaria, mandavam assessores ou diretores, sendo o secretário quem assina:

[...] longe disso, a gente queria era atender a nossa comunidade, todos os coordenadores moravam na sua região e entendiam o que estava passando, então é esse o recado pro Pedro Wilson, eu tenho certeza que ele vai ler isso um dia, seu maior adversário foi o seu secretariado.

Mesmo com todas as dificuldades encontradas, ao se tratar de participação houve uma evolução no processo democrático. “Sou líder comunitário desde a gestão do prefeito Darci Accorsi”, período em que a comunidade participava da vida pública mais ativamente. Isso foi interrompido na gestão do prefeito Nion Albernaz e resgatado no governo de Pedro Wilson. Trazer a população de volta ao debate foi um avanço, todo mundo começou a discutir novamente, igreja, associação de moradores, segmentos organizados, sindicatos, todos focados nos problemas da cidade. Os instrumentos de debate foram respeitados, nas reuniões havia manifestação sem medo de crítica, isso foi um avanço democrático.

Dentre as prioridades colocadas pela população, em primeiro lugar ficou o asfalto, depois os CMEIS, havia união de delegados de bairros para apresentação das reivindicações, em seguida a escola, depois meio ambiente, praça e construção de parque. Quanto à saúde, foi reivindicado um CAIS para a região, que já tinha posto de saúde. A procura por CMEIS era grande devido à falta de conscientização de adolescentes quanto à prevenção de gravidez. Havia muitas meninas de 12, 13, 14 e 15 anos mães solteiras, então o número de creches nunca é suficiente.

Atualmente há, na região Leste, uma secretaria fictícia chamada de Secretaria de Assuntos Comunitários, sendo necessário que esta volte a discutir com a comunidade e com as lideranças de bairros para reativar os laços de participação ativa.

As palavras de Edinaldo revelam a forte influência que os vereadores exerciam na distribuição do orçamento, com a adoção de critérios eleitoreiros, não levando em conta as propostas escolhidas pela população goianiense. Com isso, o Executivo acabava interferindo nas decisões tomadas pelo OP.

Fragmentos da entrevista do Sr. Djalma Cotinguiba Araújo

O vereador Djalma Araújo pôde contribuir discernindo que:

O orçamento participativo é invenção do Partido dos Trabalhadores que começou lá em Porto Alegre, ou seja, a humanidade define as prioridades da cidade, a comunidade reúne por região para definir a necessidade de cada setor, a questão da educação, da saúde, deficiências de políticas públicas nas áreas sociais, então é um instrumento da democracia participativa. Nós temos hoje a democracia representativa, o parlamento que emperra muito as decisões da população. O orçamento participativo dá oportunidade de participação ao cidadão que só participava do processo eleitoral e tem a oportunidade de opinar diretamente. Agora, o

executivo não pode travar decisões da população. Em Goiânia na gestão do prefeito Pedro Wilson ele não deu certo porque foram muitas reivindicações, não houve planejamento correto e o OP não teve a credibilidade de outra cidade brasileira, sempre foi emperrado, não só pelo executivo, porque ele é discricionário, autoritário, o executivo sempre é autoritário então as decisões tem que ser da população. Isso deu certo no Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, em outra cidade brasileira, mas como a gente tem um regime político ainda muito conservador, em algumas câmaras municipais o orçamento participativo passa por passos rápidos e a maioria dos vereadores é radicalmente contra.

Para ele, o ideal é que haja esse consenso democrático, porém, em Goiânia o povo não está tão organizado para exigir seus direitos, há carência de conselhos comunitários, de associações de bairros como nas décadas de 1970 e 1980, que possuíam muita repercussão. No entanto, elas acabaram virando cabos eleitorais de candidatos a vereadores e têm pouca credibilidade, devendo ter como base os interesses das comunidades, e não do parlamentar.

Não faz sentido ter somente a democracia representativa, ela é necessária, mas a participativa deve influenciar o parlamento em suas decisões. Hoje, temos na Câmara Municipal de Goiânia a chamada Tribuna Popular, uma comissão participativa, contudo, as pessoas pouco participam da política e fazem muitas críticas aos políticos. Um torcedor de futebol sabe quantos e quem são os jogadores de seu time e desconhece o número de vereadores da prefeitura de seu município. Então a população não fiscaliza, critica com razão, mas deveria também fiscalizar. Depois de mais de vinte anos de ditadura militar, da qual ainda temos resquícios, vários intelectuais foram expulsos do país. A tendência é mudar a partir da abertura que temos hoje, legislações favoráveis, redes sociais que são verdadeiros instrumentos de democracia participativa. O art. 6º da Constituição Federal de 1988 elenca os direitos sociais com muita clareza, e tais direitos devem ser exigidos e fiscalizados.

As reivindicações das comunidades são uma forma óbvia de detecção das necessidades locais, por isso a vontade manifestada diretamente traz a noção do bem comum. Em Goiânia, atualmente, a prioridade da população é a construção de CMEIS. Isso deve ser observado porque é uma forma de distribuição de renda à medida que uma mãe deixa de pagar de R\$ 300,00 a R\$ 600,00 mensais para uma escola particular e passa esse valor para a renda familiar.

Também falta investimento na área da saúde, não só em UTI, mas também em esgoto e saneamento. Essa questão no Brasil é desastrosa, existe somente de 38% a 40% de cidades no Brasil com infraestrutura nessa área, e no nordeste é ainda pior. É preciso trabalhar na prevenção de doenças infantis, algumas crianças não sabem nem escovar os dentes, então a

cultura de prevenção deve ser implantada no país. Uma sociedade não muda somente pela política econômica, e sim pela distribuição de renda.

O político, que tem condição de gerenciar questões coletivas, por exemplo, precisa trabalhar com a população para solucionar os problemas, porém, no Brasil, temos muitos técnicos com “opinião formada sobre tudo”, como disse Raul Seixas. As escolhas coletivas de alguns gestores públicos não são tomadas de acordo com os interesses comunitários, pois as comunidades não são consultadas; muitas decisões partem do executivo brasileiro e, com extremo autoritarismo, são tomadas pelos próprios governos. Existe uma democracia de faz de conta – faz de conta que sou democrático, faz de conta que resolvo, faz de conta que a saúde vai melhorar –, mas na hora da democracia mesmo prevalecem os interesses de uma minoria. É necessário descentralizar algumas decisões para realizar a democracia.

Segundo o entrevistado, o prefeito Pedro Wilson foi um gestor democrático e idealizou a participação da comunidade nas decisões da prefeitura, por meio do Orçamento Participativo, como instrumento de bons resultados de políticas públicas. Na Câmara enfrentou dificuldades, pois a maioria dos vereadores foi radicalmente contra o OP por acreditar que este tirava sua credibilidade. Outra falha foi a discussão de um grande número de temáticas, como saúde, educação, transporte, meio ambiente e outros, sendo o certo ter no máximo duas demandas, pois a prefeitura não tinha, na época, recursos suficientes para tantas realizações, sobrando somente 10% para investimento. Além da posição existente na Câmara, o planejamento do OP foi extremamente equivocado porque queriam que este atendesse às demandas de toda a cidade, que são infinitas, não realizando aquilo que a população realmente considerava mais importante.

Dessa forma, o avanço obtido na gestão democrática do prefeito Pedro Wilson foi pequeno quanto ao OP justamente pelo excesso de reivindicações e por poucas realizações. Um fato interessante apresentado nas assembleias foi o projeto dos CMEIS. Os segmentos organizados da sociedade, não no viés do OP, fizeram com que as pessoas participassem mais. Começou também a construir escolas de alvenarias, nasceu o Centro de Educação Infantil, escolas com quadra de esportes e espaço para informática, de padrão razoável e com ensino de qualidade.

Ao colocar as prioridades a serem votadas pela população em pauta, o asfalto foi escolhido em primeiro lugar, depois escolas. Mesmo divergindo do povo que queria a construção de uma praça antes da escola no Setor Goiânia 2, esta foi construída e hoje a comunidade percebe sua importância. No Parque das Flores, a prefeitura deixou de construir

uma escola para pavimentar três ou quatro ruas. Algumas lideranças, que tinham filhos em escolas particulares, fizeram essa opção e contrariaram a comunidade, por isso a participação popular é complexa, pode haver interesses pessoais em detrimento do coletivo.

Isso impactou a visão da comunidade sobre o OP, que ficou sem credibilidade em Goiânia. Um projeto de gestão democrática é respeitado à medida que se acolhem os interesses coletivos. Se a escolha foi asfalto ou escola, que seja feito conforme escolhido ou haja necessidade, como no caso da escola no Goiânia 2. Falta participação das pessoas que pensam mais nos interesses particulares, principalmente das classes mais abonadas, do que na coletividade. Assim, não há instrumento de participação nos locais mais necessitados, como nos bairros de periferias, em que falta organização.

O Orçamento Participativo tem que se tornar-se lei aqui no município de Goiânia, o executivo precisa tomar essa decisão e esta não é fácil, porque existem interferências de opositores, que criam barreiras para engessar o processo. Alguns vereadores e outros políticos acham que criar novas lideranças interfere na oportunidade de serem eleitos. É uma visão equivocada, por isso o OP tem que se tornar lei.

Fragmentos da entrevista do Sr. Elias Vaz de Andrade

A posição de membros do Legislativo é importante nesse íterim, pois, se é necessário seu consentimento para a aprovação da LOA, tendo eles o direito de interferência para mudar determinada alocação proposta pelo executivo, tê-los com uma visão voltada aos interesses do Orçamento Participativo é fazer com que as escolhas da população sejam acatadas.

Nesse contexto, o vereador Elias Vaz se posiciona da seguinte forma:

Olha, eu penso que tem que interar, né, é determinante a vontade da população. Eu imagino que é melhor a população errar coletivamente do que na verdade prevalecer a posição de uma pessoa em nome de todas. Eu acho que a representação é um instrumento importante, mas um instrumento mais de agilização, de consolidação da vontade popular, mas toda vez que você tiver instrumentos como o plebiscito, por exemplo, eu sempre sou um defensor. Sou um defensor de que vai se constituir uma lei polêmica e é importante que haja consulta popular, eu penso que isso é sempre importante e na questão do orçamento participativo, eu acho que é importante prevalecer a vontade da participação direta da sociedade e o legislador ser apenas um instrumento na verdade de formatação dessa vontade de lei orçamentária, porque na verdade quem aprova uma lei orçamentária é o Legislativo e o Executivo executa. Se nós nos déssemos conta da importância disso, de realmente concretizar isso, de ver a vontade política real de fazê-lo, o problema é que na maioria das vezes, há uma preferência em se fazer obras eleitoreiras, em se fazer obras sem debate, é aquela história, é melhor fazer asfalto do que

esgoto porque asfalto todo mundo vê e esgoto ninguém vê. Então se prefere as obras com visibilidade, que se possam encerrar placas porque isso é o que vale. Então, infelizmente a maioria dos políticos prefere isso, a situação concreta é que não querem aprofundar o debate porque o orçamento participativo não é só uma votação, se pressupõe um debate com a sociedade. Por exemplo, se você tiver um único recurso é melhor fazer uma praça ou melhorar a saúde que pode salvar vidas? Então esse é um balanço que você precisa fazer e certamente o político clássico, esses politiquinhos, preferem fazer a praça porque ele não consegue depois contabilizar as pessoas que ele salvou com o investimento na área de saúde pública, mas consegue mostrar pra todo mundo a praça que ele fez. Então essa é uma opção que acaba fazendo com que a participação, o aprofundamento na discussão com a sociedade não seja feito e a sociedade acaba ficando refém dos políticos eleitores, dos populistas da vida, que infelizmente, não é exclusividade de Goiânia, de Goiás, temos essa prática, na verdade, por esse país afora.

Para o vereador Elias Vaz, tanto a natureza representativa como a participativa devem fazer parte da democracia contemporânea. Em suas palavras, não se pode esquecer de que os parlamentares não são parlamentares, estão parlamentares para representarem os interesses maiores da sociedade e o primeiro instrumento para essa garantia é a participação, por meio de audiências públicas e consultas populares, e isso produz um aprofundamento no processo democrático.

Outra tarefa que a sociedade nos delega, talvez a mais importante, é a fiscalização dos atos do executivo. Infelizmente, hoje, estamos com um grande problema no país, que é a corrupção arraigada nas estruturas administrativas. Por isso, o parlamento não pode se limitar à aprovação de leis, precisa combater os atos lesivos aos interesses da sociedade, que tem a noção do bem comum, tem consciência do que é mais benéfico para o desenvolvimento social. Prefiro errar coletivamente, pois com os erros a gente aprende mais do que com os acertos e a participação popular está em um estágio superior.

Bons resultados políticos são obtidos combinando técnica e competência à sensibilidade do povo, não pode haver contradição, conflito entre essas características essenciais numa gestão.

Lembro-me que no governo do prefeito Pedro Wilson a Câmara aprovou a LOA sem interferência no que havia sido proposto pelo Orçamento Participativo, mas ele não conseguiu concretizar as decisões por dificuldades internas, administrativas. Também penso que esse instrumento precisava avançar mais, pois a parcela de quem o discutia era pequena. O dinheiro público era gasto em cargos comissionados e contratos lesivos, o que consumia boa parte do orçamento. Penso que o OP não pode discutir só uma parte, e sim a aplicação de todo o recurso, inclusive desses contratos e cargos.

No governo posterior, do prefeito Iris Rezende, defendi que o serviço de limpeza urbana fosse feito pela prefeitura. A Administração constatou que economizaria quase dois milhões de reais mensais ao estatizar-se. Outro exemplo, a limpeza da prefeitura de Goiânia caiu de quase R\$ 50.000,00 para mais ou menos R\$ 10.000,00. Assim, no período do OP, na prefeitura havia verdadeiros cânceres que consumiam o dinheiro público. Outro problema era o contrato de coleta de lixo do aterro sanitário, pois as máquinas trabalhavam por hora e houve épocas em que foram cobradas 81 horas diárias por máquina, inclusive aos sábados e domingos, o que é impossível. Estava óbvio que havia corrupção e infelizmente, na época, a prefeitura não rompeu os contratos, falha muito grande se estamos falando de Orçamento Participativo, que deve ser real e discutir toda a estrutura administrativa.

A interrupção no processo de gestão participativa direta, para mim, sofreu um retrocesso na administração de Iris Rezende, que é extremamente centralizador. Hoje, há muito mais obras eleitoreiras. O Parque Mutirama, por exemplo, foi projetado em cem milhões de reais e era momento de construir mais CMEIs devido à deficiência de quase seis mil vagas no ensino infantil. Não houve participação da sociedade na tomada dessa decisão e por isso discordei. Sinceramente, não há como se compreender certos gastos altíssimos do dinheiro público enquanto há falta de UTI e outras questões relevantes que deveriam ter sido debatidas popularmente. O programa Cidadão 2000 realizava um trabalho preventivo e retirava as crianças das ruas, mas consumia quase dez milhões de reais por mês, dinheiro bem aplicado, porém, como não rendia visibilidade aos políticos, tal programa deixou de existir. Hoje temos crianças mais vulneráveis ao uso de drogas, cooptadas pelo tráfico, vítimas de abuso sexual, então por que não fazer um trabalho preventivo?

Percebe-se, e então, que existem problemas para o funcionamento de uma gestão participativa na hora de decidir sobre a aplicação do orçamento municipal. Primeiramente, é preciso vontade política para permitir a participação da sociedade. Segundo, é a consciência ainda não despertada para o exercício da cidadania. Hitler dizia que era muito mais fácil administrar uma ditadura do que uma democracia e, nesse sentido ele tinha razão, só que o ônus que a sociedade paga é muito grande. A democracia implica esforços, disposição das pessoas em gastar seu tempo, dispor de algumas horas para lutar por seus direitos. As duas grandes dificuldades são a vontade política de querer a democracia real e fazer com que as pessoas compreendam a importância da participação.

Para melhorar a gestão participativa na administração pública, sugiro que se implante um processo contínuo de conscientização em todos os entes federativos, que incentive a

mobilização no paço municipal, no palácio do governo estadual, do federal, para que as pessoas exijam a aplicação dos recursos nas áreas mais necessárias, como a saúde, por exemplo. É precisa uma real disposição para discutir os problemas com a sociedade, apresentar com clareza os gastos efetivados pela prefeitura, para evitar a desconfiança nas pessoas e o conseqüente desestímulo para com o Orçamento Participativo, que poderia ter acontecido com eficiência e êxito.

Fragmentos da entrevista do Sr. Clécio Antônio Alves

Pode-se ver abaixo o ponto de vista do vereador Clécio Alves quanto à interferência nas decisões tomadas pela população junto ao OP:

Olha, o orçamento participativo vem com o objetivo de fazer uma sintonia direta com a população, ouvir aquilo que a população deseja e acha importante onde mora e vive com sua família, então o objetivo é esse. Agora, a interferência do executivo em casos dessa maneira, na minha opinião, é lamentável quando isso acontece. É importante que o executivo esteja sempre sincronizado com a população, principalmente na questão de levar os benefícios até ela.

O vereador Clécio Alves entende que as decisões políticas devem ser pautadas pela vontade da população, naturalmente, com a participação do vereador eleito por ela num processo democrático legítimo. O parlamentar pode ouvir as questões e levá-las ao prefeito para que essas vontades se transformem em realidade por meio de melhorias e obras, sendo povo uma peça importante, primordial nas democracias contemporâneas. Precisa, então, haver sintonia entre essas partes para o atendimento das necessidades, deve haver respeito mútuo e sensibilidade em todos os momentos para perceber aquilo que a população deseja, é necessário ter coragem e determinação para decidir com acertos, com resultados positivos.

O prefeito Pedro Wilson enfrentou diversas dificuldades quando criou-se, no Legislativo, um grupo de vereadores sem comprometimento com sua administração. Isso gerou muitas dificuldades, mas com sabedoria ele soube vencer os obstáculos, deixando uma marca extremamente positiva: o Orçamento Participativo e o investimento na educação.

Outro questionário (Apêndice II) foi aplicado aos representantes de bairros do período e, quando questionados sobre os obstáculos enfrentados pelo prefeito Pedro Wilson na implantação do Orçamento Participativo, os entrevistados se expressaram conforme segue.

Fragmentos da entrevista da Sra. Delmira Ma. F. de Souza

A Sra. Delmira, do Jardim Novo Mundo, se posicionou da seguinte forma:

O orçamento participativo foi implantado e funcionou bem no governo do ex-prefeito Darci Accorsi; o Prefeito Pedro Wilson deu continuidade de forma democrática e participativa com muito empenho. Porém faltou colaboração dos vereadores, considerando ainda que o Novo Mundo era quase todo asfaltado, e as principais demandas eram esporte e lazer, meio ambiente e saúde. Pedro Wilson fez muito pela educação; valorizou os profissionais da área e possibilitou melhor formação, capacitação para o aluno para que ele possa caminhar no crescimento da conscientização humana, o que todo prefeito deve fazer, valorizando, ensinando e formando o ser humano.

A sugestão da entrevistada para o funcionamento eficiente de uma gestão orçamentária participativa é que haja administrações regionais com o fito de descentralizar e democratizar as demandas públicas. O desenvolvimento do Plano Diretor também precisa ter a participação do cidadão e das organizações populares para fazer com que o recurso público seja bem aplicado. O prefeito deve oferecer cursos de iniciação profissional em parceria com os movimentos organizados, com o objetivo de capacitar e valorizar jovens e adultos, também deve construir unidades próprias para essa formação.

Fragmentos da entrevista do Sr. Leidimar Ribeiro de Souza

O Sr. Leidimar, representante do bairro Residencial Goiânia Viva discorreu da seguinte forma sobre os obstáculos: “acredito que faltou melhor planejamento. As famílias apresentavam suas demandas, mas os recursos eram escassos. Em outros pontos, o que estava indicado não era cumprido, também dependia de forças políticas do bairro ou mesmo da região”.

Fragmentos da entrevista do Sr Vanderlei Azevedo Gomes

O Sr. Vanderlei, do Bairro Conjunto Caiçara, discorreu sobre a Associação do Bairro, na qual os segmentos organizados como representantes de igrejas, do comércio e moradores se reuniram para a escolha dos membros, no modelo de um processo democrático.

Sobre o Orçamento Participativo no Bairro Caiçara, citou que a grande demanda naquele momento, vista como necessária pela comunidade, era uma área de lazer para práticas esportivas de crianças, jovens e adultos. Foi feito um ginásio, que está sendo coberto pelo prefeito Pedro Garcia. A pavimentação asfáltica foi defendida e até o momento não realizada. A escola que existia no bairro passou a ser integral do 1º ao 6º ano. Nesse período avançou-se em relação à segurança comunitária, sendo o conjunto hoje considerado um dos mais tranquilos de Goiânia. Ainda falta a instalação de uma unidade de saúde, pois a população idosa tem dificuldades para ir até o CAIS Amendoeiras.

O prefeito Pedro Wilson enfrentou alguns obstáculos para implantar uma gestão democrática participativa:

Todo vereador quer ser prefeito, então eu acho que esse foi o principal obstáculo, a partir da implantação do Orçamento Participativo você passa a ouvir as necessidades de cada comunidade e o vereador acaba perdendo um pouco o papel, deixa de ser o protagonista da história, de ser um braço do Executivo e cada vez menos se tem a função legislativa de elaborar projetos para a sua cidade, para a sua região, e talvez, por representar, não sei corretamente, um espaço geográfico, ele acaba não criando vinculação com a sua comunidade e eu vejo que isso gerou ciúmes na câmara municipal, dos vereadores que foram eleitos com o fortalecimento da participação popular onde as pessoas defendiam quais eram as prioridades de cada região, votavam essas prioridades e a outra dificuldade foi a aprovação de cada demanda e a dificuldade de cumprimento do que foi aprovado, houve dificuldade orçamentária onde muitas obras que foram eleitas pra serem executadas não foram e isso gerou um desgaste, também descrédito junto à população e fortaleceu claro, os vereadores. Quase todos, sem exceção, eram desfavoráveis ao processo de mobilização e participação popular.

4.4 SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM GOIÂNIA

Após ouvir a posição de várias pessoas que vivenciaram a implantação do Orçamento Participativo no governo do ex-prefeito Pedro Wilson em Goiânia, conclui-se que todos concordam que o programa é bom, mas faltou planejamento orçamentário para atender às várias propostas acatadas, e isso prejudicou a avaliação do programa, pois, além de não poder executar as obras aprovadas no orçamento anual, algumas foram iniciadas e paralisadas por falta de recurso.

A maioria falou sobre a ineficiência das próprias secretarias municipais, nas quais alguns líderes não entenderam o processo de uma gestão participativa direta, não

disponibilizaram dados suficientes sobre a execução do orçamento e ainda tinham receio de que os membros do OP pudessem sobressair-se diante de uma possível candidatura política, prejudicando seus interesses.

Alguns falaram sobre a interferência de determinados vereadores, que queriam ser vistos como os solicitantes da obra para os bairros e, aos seus olhos, o OP limitava essa probabilidade, portanto, também não contribuíram para o sucesso do programa.

Entende-se que, mesmo com tantos gargalos interferindo, o programa do Orçamento Participativo é ideal em uma gestão participativa direta. O OP de Goiânia foi planejado buscando como exemplo o de Porto Alegre. Lá houve um planejamento orçamentário que permitiu o sucesso do programa, foi feita uma reestruturação que elevou a arrecadação de impostos e possibilitou o investimento em infraestrutura. Isso fez com que se tornasse referência inclusive para outros países.

Diante do exposto apresentamos algumas sugestões para a Administração Pública em Goiânia:

1. Necessidade de continuação de uma gestão participativa democrática, cujo planejamento seja condizente com a arrecadação disponibilizada para o investimento, e que as propostas indicadas pelas comunidades possam ser acatadas na Lei Orçamentária Anual;
2. Convergência entre os membros do poder executivo, do legislativo e das lideranças representantes de programas democráticos, como o OP, por exemplo, para execução de desenvolvimento de políticas públicas de acordo com os interesses comunitários;
3. Supremacia dos interesses coletivos em detrimento de interesses próprios arraigados no meio político e que a democracia realmente seja uma fonte de libertação dos menos favorecidos;
4. Abertura do processo democrático direto como um complemento para os representantes aplicarem com eficiência e eficácia os recursos arrecadados na Administração Pública;
5. Propor nas escolas públicas a inclusão de conteúdos acerca do orçamento participativo, explorando exemplos do cotidiano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da administração do executivo municipal no Brasil sempre foi marcada pela exclusão da população no que se refere à proposição de obras para resolver suas necessidades prioritárias. Na maioria das vezes, as obras realizadas pelos prefeitos são decididas nos gabinetes, sem levar em conta as reais necessidades da população. Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, que adota uma visão de gestão descentralizada, o grande desafio, para os prefeitos, é elaborar políticas públicas capazes de estimular a participação do cidadão na definição das obras prioritárias para seu município e na aprovação do orçamento público destinado à concretização dessas obras. Nesse sentido, este trabalho propõe-se a avaliar a política seguida pelo prefeito Pedro Wilson em Goiânia de adotar o Orçamento Participativo durante seu mandato, de 2001 a 2004.

A pesquisa bibliográfica realizada apontou alguns conceitos básicos relacionados com a adoção de procedimentos fundamentais para que uma administração participativa obtenha sucesso, tais como a elaboração e execução dos Planos Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual, uma vez que eles orientam a previsão da receita e sua aplicação nas despesas públicas. No entanto, a realização da pesquisa empírica com os atores que participaram da implantação do Orçamento Participativo da prefeitura municipal de Goiânia de 2001 a 2004, constatou que o projeto não obteve sucesso, em termos de continuidade, devido à falta de cooperação de membros do Poder Executivo, como secretários, por exemplo, do Poder Legislativo e de recursos para a execução das obras escolhidas pela população, que ficou desmotivada.

Além disso, a Carta Magna de 1988 ampliou os poderes de participação da sociedade civil, e, conseqüentemente, possibilitou a criação de instrumentos participativos institucionalizados, dando abertura para a amplitude de um contexto democrático com participação ativa. Quanto mais consciência crítica o cidadão adquire, mais ativamente poderá fazer reclamações para que a formulação de políticas públicas seja adequada.

No Brasil, de modo geral a gestão dos recursos públicos ainda é ineficiente, por isso a importância da participação da sociedade no processo orçamentário para a indicação das prioridades de investimento e para o controle dos gastos.

A adoção de gestão descentralizada por parte de alguns governos locais em parceria com a população vem se consolidando por meio do Orçamento Participativo, mas são

exemplos ainda reduzidos no quadro geral dos estados brasileiros. Nesse sentido, constatamos o sucesso obtido pela administração participativa do município de Porto Alegre. Ao compartilhar a divisão de responsabilidades e de ações entre governo e sociedade foi possível construir uma prática democrática, uma vez que os diversos segmentos e organizações sociais participaram na definição das ações prioritárias a serem inseridas nos planos orçamentários, para atendimento às demandas sociais e políticas públicas. Contudo, esse exemplo é singular e, apesar de alguns avanços, ainda há carência de participação coletiva na gestão pública por desinformação ou pela falta de conscientização política, sempre limitada ao voto. Modificar tal prática exige grandes desafios de gestores que devem elaborar políticas públicas capazes de minimizar as diferenças sociais e proporcionar o desenvolvimento de espaços locais.

Em relação à adoção da política de orçamento participativo em Goiânia, durante o governo de Pedro Wilson, para a definição das prioridades dos projetos sociais, a pesquisa empírica realizada constatou que o controle das práticas administrativas no setor público pela sociedade civil, embora seja vital, é difícil de ser plenamente concretizada. Segundo os entrevistados, ainda persiste a prática cultural dos políticos administradores de selecionarem obras a serem executadas a partir de critérios eleitoreiros. Os dados fornecidos pelos entrevistados em relação às dificuldades vividas durante a vigência do orçamento participativo no município de Goiânia constataam que houve, por parte do poder Legislativo e de secretários do Executivo, uma falta de sintonia com a proposta do prefeito, sendo que muitos membros deturparam o projeto, ignorando-o em prol de interesses próprios.

Consideramos ainda que para eliminar as incorreções de administradores que não zelam pela boa aplicação do orçamento público e, assim, sanar as deficiências que causam consequências maléficas à coletividade, é preciso uma formação de cidadania desde a escola primária. Dessa forma, as mudanças na condução do patrimônio público para possibilitar a ascensão social das classes menos favorecidas podem ser direcionadas com a prática da cidadania organizada.

Ao concluir este estudo constatamos que o orçamento participativo no âmbito do setor público é um instrumento que pode possibilitar a materialização de uma prática política, capaz de atender aos princípios democráticos ligados à soberania popular por meio de sistemas representativos do governo. Ele representa uma ferramenta que abre espaço para a elaboração de planos viáveis à destinação de recursos em áreas carentes, atendendo aos desejos da população local. Para tanto, é fundamental que as escolas estejam preparadas para formar futuros cidadãos, cônescios da importância da sua participação na gestão pública e da

concepção que o bem da coletividade deve estar sempre acima dos interesses privados. Embora o orçamento participativo adotado por Pedro Wilson em Goiânia não tenha continuado, ele representou uma experiência rica e certamente deverá ser um exemplo a ser aprimorado em outras gestões administrativas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fabiana de Oliveira. **Finanças Públicas Estaduais e Lei de Responsabilidade Fiscal**: resultados e desafios na implementação da gestão fiscal responsável - Um estudo para Minas Gerais (2002-2007). Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Sociais) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, 2009.

ANDRIOLI, Antônio Inácio. O Orçamento Participativo de Porto Alegre: um exemplo para a Alemanha? **Revista Espaço Acadêmico**, n. 43, dez. 2004. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/043/43andrioli.htm>. Acesso em: 26 jun. 2012.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos e ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade Pública**: da teoria à prática. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARAÚJO, Luis Sérgio de Oliveira. **A Economia Política do Orçamento Público**: o caso brasileiro como inspiração e referência. 2009. 113p. Mestrado (Economia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ. Disponível em: www.orcamentofederal.gov.br. Acesso em: 30 abr. 2013

BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e Cidadania. **Revista n. 14**, Pólis, 1994.

BERAS, César. **Orçamento Participativo de Porto Alegre e as possibilidades para a Democracia Deliberativa no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Decasa Editora, 2009.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101** (de Responsabilidade Fiscal) de 04 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 31 out. 2012.

BRASIL. **Lei 4.320** de 17 de março de 1964. Vade Mecum. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Lei 5.172** de 25 de outubro de 1966-CTN. Vade Mecum. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 30. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Gestão Democrática dos Recursos Públicos**. 4. ed. Brasília: ESAF 2009. (Série Educação Fiscal. Caderno 4)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Transferências Governamentais Constitucionais**: 2008. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056838.PDF>. Acesso em: 31 out. 2012.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 507** de 24 de novembro de 2011. Governo Eletrônico. Disponível em: [WWW.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br). Acesso em: 31 out. 2012.

BRASIL. **Tesouro Nacional**. Portal SIAFI. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp. Acesso em: 31 out. 2012.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

_____. **Orçamento e Contabilidade Pública**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DEBUS, Ilvo e MORGADO, Jéferson Vaz. **Orçamento Público**. 3. ed. Brasília: Vestcon, 2004.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o Signo da Vontade popular: O Orçamento Participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento Participativo e Socialismo**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. Disponível em: http://www.fpabramo.org.br/uploads/Orcamento_participativo_e_socialismo.pdf - Acesso em: 11 jul. 2012.

FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. **O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática de Goiânia**. 2009. p. 149. Mestrado (Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – Universidade Católica de Goiás, Goiânia, GO. Disponível em: http://tede.biblioteca.ucg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=672. Acesso em: 04 dez. 2012.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. **Orcamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. 2. ed. São Paulo: Editora Fundacao Perseu Abramo, 1997.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2003.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2008.

GOIÂNIA. Prefeitura Municipal. Assessoria de Assuntos Comunitários. **Orçamento Participativo**. (Planejamento 2002) Goiânia: 2002.

GOMES, Anderson Severino; MESQUITA, Delma Lúcia de; OLIVEIRA, Luiz Carlos de; ANTUNES, Ângela (Org). **Orçamento Participativo Criança: exercendo a cidadania desde a infância**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2004.

HERNANDES, Alessandro Janoni. **A representatividade em experiências de Orçamento Participativo**. 05.04.2009. Disponível em: http://www.responsabilidadesocial.com/article/article_view.php?id=833. Acesso em: 07 abr. 2010.

LOPES, Antônio Sim. **Desenvolvimento Regional**. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

LUCAS, John Randolph. **Democracia e Participação**. Trad. de Cairo Paranhos Rocha. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das Finanças Públicas: um estudo da economia governamental; tradução: Auriphebo Berrance Simões**. São Paulo: Atlas; Brasília, INL, 1973.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas – A Política Orçamentária no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Érika. **O Dilema Fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VIEIRA, Maurícia Medeiros Cocate, **A Inclusão do Orçamento Participativo no Planejamento Urbano de Goiânia**. 2009. 141p. Mestrado (Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – Universidade Católica de Goiás, Goiânia, GO. Disponível em: http://tede.biblioteca.ucg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=672. Acesso em: 04 dez. 2012.

VIII Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas - Oficina nº 61(Programação e Descentralização Financeira no SIAFI) – Secretaria do Tesouro Nacional – STN. 2011

ENTREVISTAS

Nome dos entrevistados, formação, local de trabalho e data da entrevista.

Sérgio Alberto Dias: Coordenador Geral do OP; Câmpus II, UFG em 16/05/2012;

Pedro Rodrigues Cruz: Coordenador da Região Norte; Câmpus II UFG em 10/05/2012;

Antônio Macário Carlos: Coordenador da Região Sul; Diretórios Estaduais do PT-Rua 83 F, Quadra F 21, Lote 2 - St. **SUL – Goiânia** em 06/08/2012;

Madson Rodrigues da Veiga: Coordenador da Região Sudeste; Diretórios Estaduais do PT-Rua 83 F, Quadra F 21, Lote 2 - St. **SUL – Goiânia** em 06/08/2012;

Iranildes Valentina Lobo: Coordenadora da Região Leste; Rua 83E, S. Sul, em 07/08/2012;

Edinaldo Marques Neves: Coordenador da Região Oeste; S Aeroporto, em 08/08/2012;

Djalma Cotinguiba Araújo: Vereador; Câmara Municipal de Goiânia - Setor Central, Goiânia - GO, em 19/06/2012;

Elias Vaz de Andrade: Vereador; Câmara Municipal de Goiânia - Setor Central, Goiânia - GO, em 27/06/2012;

Clécio Antônio Alves: Vereador; Câmara Municipal de Goiânia - Setor Central, Goiânia - GO, em 25/06/2012;

Delmira Ma. F. de Souza: Representante do Bairro Jardim Novo Mundo; Agosto/2012;

Leidimar Ribeiro de Souza: Representante do Bairro Residencial Goiânia Viva; PUC S. Universitário/Agosto/2012

Vanderlei Azevedo Gomes: Representante do Bairro Conjunto Caiçara. Associação de Moradores do Conjunto Caiçara em 13/08/2012.

APÊNDICES

FACULDADES ALVES FARIA MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

APÊNDICE A - Cargos e funções administrativas

Identificação:

- 1- Nome:
- 2- Função:

Questões

- 1- O Senhor acredita na autonomia decisória do Orçamento Participativo ou é possível que haja alguma influência do Executivo nas decisões do OP?
- 2- O que deve pautar as decisões políticas: a vontade diretamente manifestada pela população ou a avaliação do representante (vereadores) legitimamente eleito para essa função?
- 3- Qual é o sentido da representação nas democracias contemporâneas: apreender o interesse coletivo ou viabilizar o controle democrático do governo que se exerce pelo povo? Qual deve ser, portanto, a natureza do mandato: representativa ou participativa?
- 4- De onde deve ser extraída a noção de bem comum: do julgamento consciente do representante ou da vontade que se manifesta diretamente?
- 5- O que produz os melhores resultados políticos: a técnica e a competência ou a percepção mais acurada daqueles que vivenciam diariamente os problemas coletivos?
- 6- Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo prefeito Pedro Wilson na implantação da sua gestão democrática?
- 7- Quais os avanços obtidos na gestão do prefeito Pedro Wilson, em relação à participação da comunidade no estabelecimento de prioridades para o município?
- 8- Estabeleça, **em ordem crescente**, as prioridades definidas pela gestão de Pedro Wilson em relação ao orçamento participativo:
 - () habitação
 - () coleta de lixo
 - () água
 - () esgoto
 - () limpeza pública
 - () energia
 - () educação
 - () saúde
 - () recreação
 - () transporte
 - () comunicação
 - () segurança
 - () asfalto

9- Identifique os principais problemas relacionados ao funcionamento da gestão participativa na definição do orçamento municipal.

10- Qual a sua sugestão para a melhoria do projeto de gestão participativa na administração pública municipal.

APÊNDICE B -Sociedade Civil (representantes de bairros)

Identificação

1- Nome:

2- Bairro

Questões

1- Como foi realizado o processo da sua indicação como representante de bairro?

2- Conhecendo a realidade do seu bairro, estabeleça em ordem de prioridades, os dez principais problemas nas áreas de habitação, coleta de lixo, limpeza pública, educação, saúde, abastecimento de água, esporte e lazer, esgoto, transporte, pavimentação asfáltica e regularização dos lotes, durante a gestão do prefeito Pedro Wilson.

Problema1- _____

Problema 2- _____

Problema 3- _____

Problema 4- _____

Problema 5- _____

Problema 6- _____

Problema 7- _____

Problema 8- _____

Problema 9- _____

Problema 10- _____

3- Na sua opinião quais foram os principais obstáculos enfrentados pelo prefeito Pedro Wilson na implantação do orçamento participativo em Goiânia?

4- Qual a sua sugestão para o funcionamento eficiente de uma gestão orçamentária participativa?