

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE

CURSO DE BACHAREL EM ECONOMIA

ANA CAROLINA CAVALCANTI DE ALMEIDA MOURA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Caruaru

2016

ANA CAROLINA CAVALCANTI DE ALMEIDA MOURA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada à Universidade Federal de Pernambuco, no Centro Acadêmico do Agreste desta Universidade, como requisito à conclusão do curso de Economia.

Orientador: Prof. Diogo de C. Bezerra

Caruaru

2016

Catálogo na fonte:

Bibliotecária – Marcela Porfírio CRB/4 – 1878

M929o Moura, Ana Carolina Cavalcanti de Almeida.
 Orçamento participativo na administração pública. / Ana Carolina Cavalcanti de Almeida Moura. – 2016.
 47f. : il. ; 30 cm.

 Orientador: Diogo de Carvalho Bezerra.
 Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Universidade Federal de Pernambuco, Economia, 2016.
 Inclui Referências.

 1. Orçamento – Brasil – Participação do cidadão. 2. Administração pública – Brasil – Participação do cidadão. 3. Participação social – Brasil. II. Bezerra, Diogo de Carvalho (Orientador). II. Título.

330 CDD (23. ed.)

UFPE (CAA 2016-327)

**Universidade Federal de Pernambuco
Centro Acadêmico do Agreste
Departamento de Economia**

**PARECER DA COMISSÃO EXAMINADORA DE DEFESA DA MONOGRAFIA EM
CIÊNCIAS ECONÔMICAS DE:**

ANA CAROLINA CAVALCANTI DE ALMEIDA MOURA

A comissão examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, considera a candidata Ana Carolina Cavalcanti de Almeida Moura

APROVADA.

Caruaru-PE, 26 de Janeiro de 2016

Professor Dr. Diogo de Carvalho Bezerra

Orientador

Professor Msc. Bruno Tadeu Lopes Siqueira de Moura

UFPE/CAA

Professor Msc. Klebson Humberto de Lucena Moura

UFPE/CAA

RESUMO

O tema deste trabalho é o Orçamento Participativo na Administração Pública. O objetivo específico é estudar os principais aspectos do orçamento participativo no Brasil em linha com os objetivos gerais de analisar o orçamento público através do Plano Plurianual, compreender a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; teorizando sobre o orçamento participativo. A metodologia utilizada é a revisão de literatura através da pesquisa teórica em livros, revistas e artigos concernentes à temática. Conclui-se que o orçamento participativo pode ser considerado como uma evolução do processo democrático, ainda que somente em nível municipal. Em algumas cidades que o adotaram vem se percebendo uma postura de maior interferência da população nos assuntos do poder público, ampliando por parte desta, as noções de cidadania, o que no decorrer do tempo pode vir a provocar impactos substanciais, podendo conduzir à uma inversão de poder na estrutura política do município.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Administração. Setor Público.

ABSTRACT

The theme of this work is the Participatory Budgeting in Public Administration. The specific objective is to study the main aspects of participatory budgeting in Brazil, and the overall objectives are to analyze the public budget through Puriannual Plan, understanding the Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law and theorize about the participatory budget. The methodology used is the literature review, through theoretical research in books, magazines and articles concerning the topic. It's concluded that participatory budgeting can be considered as an evolution of the democratic process, even if only at municipal level. In some cities that have adopted it, it's noticed a position of greater interference of the population in government affairs, expanding, on its part, the notions of citizenship, which over time may prove to cause substantial impacts and may result in a reversal of power in the city's political structure.

Keywords: Participatory Budget. Administration. Public sector.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxo de Ações para o Orçamento Participativo a Nível Municipal.....	31
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tabela de segregação dos bairros entre regiões para fins de elaboração do OP no Município.....	34
Tabela 2 - Propostas aprovadas no ciclo orçamentário 2013/2014 por setor.....	39
Tabela 3 - Propostas aprovadas no ciclo orçamentário 2013/2014 por setor e por status na data base de maio de 2015.....	40
Tabela 4 - Propostas aprovadas no ciclo orçamentário 2013/2014 por setor e por região de orçamento participativo	41

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Propostas aprovadas no ciclo orçamentário 2013/2014 por status na data base de maio de 2015.....	40
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

OP: Orçamento Participativo

CF: Constituição Federal

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

PPA: Plano Plurianual

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	14
2.1 PLANO PLURIANUAL.....	15
3. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.....	18
3.1 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	21
4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	23
5. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA PRÁTICA	29
5.1 MOLDES GERAIS APLICADOS NO BRASIL	29
5.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CARUARU (PE)	32
5.2.1 PERFIL DO MUNICÍPIO	32
5.2.2 PRINCIPAIS DIRETRIZES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CARUARU (PE)	33
5.2.3 ACOMPANHAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA	38
5.2.4 EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO OPERACIONAL	39
5.3 OP COMO “GATILHO” PARA GESTÃO PÚBLICA	42
6. CONCLUSÃO	43
REFERÊNCIAS.....	46

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

Atualmente, as práticas participativas em orçamentos públicos estão sendo vistas por diversos estudiosos e políticos, que têm interesse pelo assunto, como uma evolução do exercício da democracia, por trazer a sociedade civil para os processos decisórios do Estado, levando a uma distribuição mais equitativa e transparente dos recursos.

Diversas experiências participativas, sobretudo em nível municipal, vêm sendo implantadas em diferentes cidades do mundo, como em Chicago (EUA), Berlin-Lichtenberg (Alemanha) ou mesmo Toronto (Canadá), e que trazem para o cenário administrativo as populações, dividindo com estas o poder de decisão no que diz respeito aos investimentos dos recursos públicos contidos nos orçamentos.

Muitas dessas experiências baseiam-se em casos brasileiros, como o de Porto Alegre (RS), iniciado no ano de 1989, e que até hoje serve de parâmetro no que se refere a modelo de orçamento participativo (OP), considerado por muitos estudiosos como um marco na democratização da gestão dos recursos públicos no Brasil, caracterizando-se como uma proposta de orçamento público que permite à sociedade dividir com os gestores as responsabilidades de gestão, configurando-se como um instrumento que aproxima os cidadãos da gerência dos recursos públicos de uma cidade.

Com relação aos orçamentos anuais, em se tratando de Brasil, destacam-se aquelas obrigações de caráter constitucional, de transferências para a educação,

saúde e previdência social, onde é determinado um mínimo de recursos a serem vinculados a essas funções.

Contudo, a elaboração da peça orçamental é construída de acordo com os interesses da classe política, tanto do Poder Executivo como do Legislativo, sem ser envolvida, de alguma forma, o "grosso" da sociedade, que fica às margens do processo, e muitas vezes as reais necessidades das camadas mais pobres da população não são atendidas por carecerem de representatividade para se manifestarem no sentido de solicitarem ações para o seu atendimento.

Essas características tradicionais de elaboração dos orçamentos, que utiliza somente o cumprimento de aspectos legais ou interesse de grupos, sejam políticos ou econômicos da cidade, tende a não abranger todo o contexto social, uma vez que os recursos públicos são limitados e sua má utilização ou mau direcionamento prejudicam as camadas sociais que não possuem representatividade pelos eleitos no sufrágio.

Em linhas gerais, as formas tradicionais de representação política apresentam falhas quando do direcionamento dos recursos, ao atender os grupos mais favorecidos econômica e politicamente, fato que pode ser notado em diferentes contextos municipais, onde claramente se percebe que a grande parte dos investimentos públicos que envolvem urbanização, estrutura de escola e hospitais, segurança e outros; são canalizados para àquela camada da sociedade, e normalmente as periferias e áreas rurais ficam às margens do processo, sendo atendidas com parcelas menores de recursos.

Por outro lado, entendendo-se de forma sucinta, que um Estado democrático é a expressão do povo organizado e suas ações são voltadas para o atendimento das

necessidades coletivas, não é justificável a existência de políticas que tendem a favorecer grupos específicos no cenário social.

Torna-se evidente que a evolução de ideologias mais democráticas, com participação social, conduz para uma maior amplitude na interferência da coletividade no cenário político, dividindo com este o poder de estabelecer as regras, particularmente na destinação dos recursos contidos nos planejamentos e orçamentos públicos.

Para que abordemos o tema neste trabalho, os capítulos que se seguem estão estruturados de forma a apresentar um entendimento de como funciona a máquina orçamentária no Brasil até a abordagem do Orçamento Participativo. No primeiro capítulo, é discutida a estrutura geral de elaboração de orçamentos públicos no Brasil, apresentando o Plano Plurianual e as diretrizes de sua produção com base nas propostas do governo quando do início do seu mandato.

Nos segundo e terceiro capítulos, é continuada a explanação sobre a elaboração do orçamento público, desta vez apresentando as características e diretrizes da LDO e da LOA, para por fim, chegarmos ao quarto capítulo, onde são expostos esclarecimentos sobre o que é o OP e sua influência para o exercício da democracia.

É neste quarto capítulo que será abordado o modelo geral de produção de orçamentos participativos em nível municipal tomando como exemplo o caso de sucesso de Porto Alegre, que serve de parâmetro para outras cidades desde sua implantação. É discutido também como funciona o OP na cidade de Caruaru (PE), objetivando afirmar que este é um mecanismo possível de ser aplicado no âmbito das cidades brasileiras e que existem casos de sucesso onde através da organização popular e com o apoio/esforço das autoridades locais a democracia pode prevalecer.

CAPÍTULO 2

ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A conformação dos orçamentos públicos no Brasil, segundo Coutinho (2001), é estabelecida pela Constituição Federal de 1988, que é regulamentada por um arcabouço legal que envolve leis, decretos, leis complementares e resoluções, e compreendem uma instância de planejamento estratégico representada pelo Plano Plurianual (PPA), cujas instâncias operacionais são ditadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que direciona as ações previstas no PPA para execução pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

A elaboração dos orçamentos obedece aos fundamentos definidos pela Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, sendo o instrumento que "estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal". (BRASIL, 1964)

Tem por objetivo evidenciar a política econômica e financeira e o programa de trabalho do governo, que segue os princípios da unidade, universalidade e anualidade, obrigando os entes públicos a adotarem o Orçamento-Programa como instrumento de controle de arrecadação e gasto do governo, juntamente com a Constituição Federal e as leis estaduais e municipais, além das resoluções emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN, que se configuram como os dispositivos legais que ditam as regras gerais para a administração pública no país. (COUTINHO, 2001, p. 230)

Segundo Félix (2002), o processo de planejamento e orçamento compreende um ciclo que corresponde à elaboração do PPA, onde são inseridos programas que abrangem todas as áreas de atuação governamental a serem executados no período de quatro exercícios financeiros correspondentes ao período de um mandato eletivo; à elaboração da LDO que é a ferramenta que direciona as ações de governo que

serão executados em cada um dos respectivos exercícios financeiros e a elaboração do orçamento anual, representado pela LOA, cuja execução se dá em compatibilidade com as programações contidas no PPA e priorizadas pela LDO em cada exercício financeiro.

Nesse contexto, o orçamento público é um sistema que considera como foco principal as ações operacionais que um governo desenvolve nas suas várias áreas de atuação e se caracteriza pela programação das suas atividades em um determinado período de tempo, geralmente um ano, e nele está contemplada a previsão dos recursos disponíveis para fazer face aos gastos correspondentes da administração. A aprovação desses programas está condicionada a aceitação por uma entidade representativa da soberania estatal, no caso, o poder legislativo.

A Seção II da CF/88 trata da composição dos orçamentos públicos para os três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), que envolve o PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, que depois de revestidos do formalismo legal pelo Poder Legislativo, recebem, respectivamente, a designação de Lei do PPA, LDO e LOA, cuja competência de elaboração é prioridade do Poder Executivo. (FELIX, 2002)

2.1 PLANO PLURIANUAL

Conforme Frey (2000), o PPA, previsto no artigo 165 Inciso I da CF/88, compreende, sob a ótica das políticas governamentais, um planejamento estratégico de médio prazo, que contém os programas compostos por projetos e atividades. Nele deverão estar inscritos todos os objetivos e metas que um governo pretende realizar.

Esses objetivos e metas são, geralmente, a base da campanha política do candidato que assumirá o mandato.

O processo de construção do PPA de um governo se dá em seu primeiro ano, ou seja, no início do mandato, e como se trata de um planejamento quadrienal, a equipe governativa que está iniciando o mandato ainda cumpre o planejamento desenvolvido pelo governo anterior.

Uma justificativa para esse evento, como assinala Giacomini (2002), se dá pelo fato de os prazos para a equipe em início de mandato elaborar, discutir e encaminhar o plano para aprovação legislativa ser curto, pois o artigo 35, parágrafo 2º, inciso I dos atos discricionários constitucionais transitórios - ADCT da CF/88 determina que em nível federal o Poder Executivo deva encaminhar o projeto de lei para aprovação legislativa quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, em 31 de dezembro; então, o projeto de lei do PPA tem que ser encaminhado ao Legislativo até 31 de agosto do ano relativo ao início do mandato.

Nas esferas Estaduais e municipais os prazos poderão ser diferenciados, de acordo com as constituições estaduais e leis orgânicas municipais, mas, via de regra, os entes estaduais e municipais seguem os ditames constitucionais, e quando não, as datas de encaminhamento do planejamento quadrienal não se distanciam muito daquelas estabelecidas pela CF/88.

Avritzer (2009) mostra que a devolução do projeto de Lei do PPA pelo Legislativo ao Executivo para sanção, conforme determinado pela Emenda Constitucional nº 50/2006, será até o encerramento dos trabalhos do Legislativo, que em âmbito federal se dá em 22 de dezembro. Outra justificativa é a continuidade no processo administrativo, forçando a equipe iniciante dar continuidade às ações remanescentes e em andamento de governos anteriores.

A organização estrutural do PPA se dá por programas, que são as unidades básicas do planejamento governamental, concebidos de forma a sistematizar todas as ações de governo operacionalizadas anualmente pela LOA.

A estrutura que contém os programas é composta por elementos que envolvem, conforme artigo 4º da Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999 do Ministério do Orçamento e Gestão, a identificação de forma codificada da destinação dos recursos que abrangem no contexto governamental, a função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. (AVRITZER, 2009)

Os programas são constituídos por um conjunto de ações que envolvem projetos e atividades com características homogêneas, que contribuem para um mesmo objetivo, ao envolver, de forma individualizada, recursos financeiros, materiais e humanos, direcionados a um mesmo fim.

Essa estrutura que segrega as diversas atividades dentro de cada função de governo tende a facilitar a identificação e mensuração dos resultados da ação governamental, como exemplo, um programa de pavimentação de vias urbanas. Para a concretização individual do programa, são necessários recursos financeiros para custear as despesas com materiais a ser empregado nas obras, o quadro de pessoal técnico nesta atividade, como também os materiais do acervo permanente como, caminhões e máquinas, que estão devidamente identificados na função programática do ente responsável pela ação. (BENEVIDES; DUTRA, 2001)

CAPÍTULO 3

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A operacionalização anual dos programas previstos no PPA, pela LOA, é disciplinada pela LDO, uma exigência contida no artigo 165, inciso II da CF/88. A LDO é de periodicidade anual. De acordo com o artigo 35, parágrafo 2º, inciso II dos ADCT da CF/88, deve ser encaminhada pelo Executivo à instância legislativa para aprovação, oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, até quinze de abril de cada ano.

A LDO é o instrumento de ligação entre as ações previstas no planejamento estratégico do PPA, segregadas da programação plurianual e priorizadas em cada orçamento anual no período de vigência da lei que instituiu o PPA; portanto, a LDO é a ferramenta legal que determina o formato dos orçamentos anuais. (COELHO; NOBRE, 2004)

O parágrafo 2º do artigo 165 da CF/88 estabelece que a LDO, além de orientar na elaboração da LOA, contempla as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; traz em seu bojo os atos que provocarem alteração na legislação tributária e estabelecer as diretrizes das políticas de aplicação de recursos por parte das agências financeiras oficiais de fomento.

A Carta Constitucional de 1988 incumbe ainda à LDO em estabelecer limites para os orçamentos dos poderes legislativo e judiciário, conforme contido no artigo 99 § 1º; e do Ministério Público, no artigo 127 § 3º. As alterações provocadas na Constituição, pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de julho de 1998, em seus

artigos 9º e 10º encarregou, respectivamente, nos artigos 51 e 52 da CF/88, a LDO de estabelecer os parâmetros nas iniciativas de lei para fixação de remuneração do Poder Legislativo. (COELHO; NOBRE, 2004)

De acordo com Santos (2002), o artigo 169 da CF/88 que dispõe sobre as questões relativas à admissão e contratação de funcionários e das despesas delas decorrentes, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, estabelece, em seu inciso II que estas somente poderão ser incluídas no orçamento anual se houver autorização específica da LDO, e os limites dessas despesas são estabelecidos pela Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) em seu artigo 19, incisos I, II e III.

A seção II da LRF, em conformidade com o disposto no parágrafo 2º do artigo 165 da CF/88, amplia a abrangência da LDO, que passa a dispor sobre diversos temas, como os contidos no artigo 4º, inciso I, alínea "a", que trata do equilíbrio entre receitas e despesas; a alínea "b", que define a forma como a LDO conduz o controle das despesas através da criação de critérios na emissão de empenho, no sentido de que não haja risco de se contrair despesas superiores às receitas e comprometer o cumprimento das metas fiscais, que disciplina as formas como se dá o controle de custos da máquina pública como também a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, Inciso I, alínea "e"), verificando se os objetivos propostos foram atingidos e menciona como são as transferências de recursos para entidades públicas e privadas (art. 4º, Inciso I, alínea "f").

O artigo 4º, parágrafo 1º, da LRF, ao definir a composição da LDO cita como um de seus elementos constitutivos a elaboração do Relatório de Metas Fiscais, onde, obrigatoriamente, constam as metas anuais de receita e despesa, bem como os montantes que serão abatidos da dívida pública, demonstrados pelo resultado

nominal, e os valores de economia, demonstrados no resultado primário, e ainda, os montantes remanescentes da dívida pública para o exercício de vigência da LDO e para os dois anos subsequentes.

O parágrafo 2º do mesmo artigo define a composição do anexo de metas fiscais, que conterà (apud SANTOS, 2002, p. 47):

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
 - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Ainda segundo Santos (2002, p. 47), “o Anexo de Riscos Fiscais da LDO é uma exigência disposta no parágrafo 3º da Lei 101/00, onde deve constar a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas”.

A LDO traz as medidas a serem tomadas caso os riscos ocorram, no anexo de metas fiscais a memória de cálculo a ser empregada no caso da necessidade de adoção de medidas de austeridade, forçando a administração pública a assumir compromisso público no sentido de empregar a contenção de despesas, adotando medidas de limitação de empenho, controle sobre a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso, determinada pelo artigo 9º da LRF.

O acompanhamento da execução orçamentária se dá através das informações constantes do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, publicados bimestralmente, e do Relatório de Gestão Fiscal, publicado quadrimestralmente, conforme determina os artigos 52 e 54, respectivamente. (SANTOS, 2002, p. 50)

3.1 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A componente operacional do planejamento contido no PPA se consolida na Lei Orçamentária Anual que, em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, diz respeito à execução dos programas que se concretizam com a autorização do Poder Legislativo em determinado ano.

As normas gerais de elaboração para a LOA são ditadas pelo artigo 165 em seu parágrafo 5º e compreendem (TEIXEIRA, 2005, p. 81):

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A LOA é o orçamento propriamente dito, onde estão contidas as previsões das receitas e as fixações das despesas, existindo uma só lei orçamentária para cada ente federativo, seja a União, Estado ou Município, e abrange todas as suas respectivas áreas de ação, sendo elaborada obedecendo ao princípio do equilíbrio entre a previsão da receita e a fixação da despesa, no sentido de prevenir endividamentos e facilitar o controle dos gastos governamentais. A execução do orçamento obedece ao princípio da anualidade ou periodicidade, que no caso brasileiro se refere a um exercício financeiro, que coincide com o ano civil conforme artigo 34 da Lei 4.320/64.

De acordo com Santos (2002), a LRF, por seu turno, visando à integração entre planejamento e orçamento, estabelece, em seu artigo 5º e incisos, que os orçamentos anuais sejam elaborados levando em consideração as prioridades extraídas do PPA pela LDO a serem realizadas no exercício financeiro correspondente, e devem estar

em consonância com as metas fiscais relativas às receitas e despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública para dois exercícios subseqüentes, como também mencionar as medidas de compensação apresentadas através de demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Em nível federal, o projeto de lei do orçamento anual, conforme estabelecido pelo artigo 35, parágrafo 2º, dos ADCT da Constituição Federal de 1988, é encaminhado para apreciação e aprovação à instância legislativa até quatro e meses antes do encerramento do exercício, que data em 31 de agosto, e devolvido para a sanção pelo chefe do Poder Executivo até 22 de dezembro de cada ano, quando se encerram os trabalhos legislativos, previsão constante da Emenda Constitucional nº 50 de 14 de fevereiro de 2006. Os Estados e municípios poderão ter prazos diferenciados previstos nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais.

Teixeira (2005) complementa que, na fase de elaboração do projeto de lei do orçamento, é considerado no processo o conjunto de programas extraídos do PPA pela LDO que serão executados no exercício, iniciando primeiramente com a estimativa das receitas a serem arrecadadas para fazer face às despesas demandadas pelos programas.

Tanto as receitas como as despesas recebem uma codificação classificatória padronizada definida por normativas, com finalidade de identificar os recursos que se destinam a cobertura das despesas correntes e os que proporcionam o atendimento das despesas de capital. (TEIXEIRA, 2005)

CAPÍTULO 4

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A construção dos orçamentos no setor público envolve os processos de elaboração, considerada a primeira etapa do ciclo orçamentário, que na prática fica a cargo da equipe técnica e política do Poder Executivo: Processo de aprovação; que é a segunda etapa quando é submetida a peça orçamental à instância legislativa - como também, processo de execução e controle da execução dos orçamentos de responsabilidade da componente executiva do governo. (MOURA, 2004)

Numa visão estritamente representativa, a sociedade não é envolvida e nem motivada a participar, ficando às margens do processo de decisão, não deliberando em nenhum momento do ciclo orçamentário e também não se manifestando quanto à captação e destinação dos recursos públicos.

Por outro lado, de acordo com Moura (2004), numa gestão participativa, os orçamentos são construídos pelo corpo social, com o envolvimento das diversas comunidades que compõem a sociedade, participando no controle da arrecadação e destinação dos recursos, tornando a gestão transparente, democrática e controlável, porque, teoricamente, os cidadãos têm conhecimento dos montantes envolvidos, e se os recursos públicos estão sendo usados apropriadamente e o que está sendo alcançado com eles.

Nesse sentido, a função principal do OP é garantir que a população participe efetivamente na destinação dos recursos públicos, elegendo uma escala de prioridades para os investimentos, dividindo com os gestores as responsabilidades da maneira como se dará a arrecadação e a alocação desses recursos, portanto,

tomando decisões conjuntas sobre o destino e os locais que serão beneficiados com os investimentos.

Pires (2001) ressalta que a participação popular pode ser dar de forma institucionalizada, com as representações de bairros ou região com a escolha dos respectivos representantes, que atuarão diretamente com o corpo técnico da entidade, no caso a componente Executiva de governo, responsável pela elaboração do orçamento.

As prioridades essenciais de cada bairro ou região podem ser mais bem definidas, pois quem dirá onde serão empregados os recursos serão as pessoas que conhecem de perto os problemas de cada localidade de um município.

Os fundamentos do Orçamento Participativo, quando empregados, possibilitam a divisão de poder local, dependendo do grau de participação popular, pois os prefeitos e vereadores abrem mão de parte de seu poder, que lhes são concedidos no sufrágio, e o delegam à coletividade que, conjuntamente, tomam as decisões, tornando transparente a administração, o que viabiliza melhor emprego dos recursos públicos e o combate à corrupção, pois a população, ao participar do processo orçamentário, passa a fiscalizar diretamente a destinação dos recursos e tem melhor compreensão de todos os eventos técnicos e administrativos atinentes à matéria. (PIRES, 2001)

Para que existam as condições necessárias para a adoção de uma política orçamentária participativa, há a necessidade das forças políticas tradicionais, particularmente no caso brasileiro, onde ainda existem fortes grupos que se mantêm hegemonicamente no poder, permitirem que as decisões sejam tomadas pela maioria da população, ou que esta adote medidas no sentido de expurgar esses grupos do cenário político.

Pires (2001, p. 87) ainda afirma que, quando trata do OP "(...) o objetivo é construir um novo tipo de relacionamento entre a Prefeitura e a população, de modo a romper os fechados círculos de poder que caracterizam principalmente prefeituras de pequenas e médias cidades" e tornar transparentes as ações do executivo e menos dependentes dos mandos do Poder Legislativo.

Contudo, Sánchez (2002) mostra que as sociedades apresentam variadas características como, tamanho da população, valores sociais no contexto político, nível de riqueza ou pobreza, grau de comprometimento com a coisa pública e outras, tornando difícil estabelecer padrões gerais no sentido de determinar um modelo universal de construção dos orçamentos com base participativa, pois um exemplo de orçamento participativo implantado com êxito numa cidade não quer dizer, necessariamente, que tenha sucesso em outra que apresente características diferentes ou até mesmo similares.

Assim, não existe um modelo único de construção do orçamento participativo, mas de maneira geral, a filosofia que envolve a sua implantação, tem como pilastra básica o envolvimento da coletividade no processo de construção dos orçamentos governamentais, que acontece em bases democráticas.

Considerando os ideais de Rousseau, que conduzem a democracia para o caminho da participação cidadã nos assuntos públicos, onde o poder soberano do Estado é inseparável do corpo social que o constitui, é possível delinear alguns princípios que são inerentes ao processo de planejamento e construção dos orçamentos públicos participativos. (SÁNCHEZ, 2002)

Para Santos (2002), o orçamento público para ser considerada nos moldes participativos; um dos princípios é que os cidadãos participem de forma aberta e não haja discriminação às organizações comunitárias; da mesma forma, outro princípio, é

que se confere aos cidadãos participantes um papel essencial nas definições da regra do processo de elaboração do orçamento. Um terceiro, é que haja uma articulação que favoreça a sociedade participante o mesmo status conferido aos políticos eleitos para representá-la no tocante às definições de prioridades de investimentos públicos, processadas de acordo com critérios técnicos e financeiros, prevalecendo no orçamento as necessidades eleitas pelas pessoas em ordem de prioridade.

Assim, os traços comuns que existem entre os diversos formatos de orçamento participativos, denominados por Santos (2002) como sendo princípios, são:

- a) todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, formalmente, pelo menos um estatuto ou prerrogativas especiais;
- b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
- c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado numa combinação de «critérios gerais» - critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vistas a definir prioridades - e de "critérios técnicos" - critérios de viabilidade técnica ou económica, definidos pelo Executivo, normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo (SANTOS, 2002, p. 25).

A aplicação destes princípios comuns ao Orçamento participativo, identificados por Santos (2002), permite vislumbrar que os processos democráticos, sobretudo em nível municipal podem se alargar, pois a partir do momento que as comunidades existentes numa sociedade se manifestam e assumem a responsabilidade de participar da gerência dos recursos públicos é por que as formas tradicionais representativas não estão sendo suficientes para satisfazer as necessidades do corpo coletivo.

A participação social na destinação dos recursos públicos através dos orçamentos, para Avritzer e Navarro (2003), envolve as formas direta, consultiva e representativa comunitária. Para os autores, a forma direta de participação no

processo de construção orçamental é atribuição exclusiva dos cidadãos, que têm plena liberdade de decidir os destinos dos recursos constantes dos orçamentos públicos, como também a efetiva participação nas assembleias temáticas e regionais, podendo votar e ser votado para exercer funções de delegado ou conselheiro nas comissões criadas para esse fim, sendo que o poder de decisão está concentrado na cidadania.

Pires (2001, p. 103) sugere que seja constituída uma Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo, assistida por um grupo de apoio constituído por representantes do Poder Executivo (geralmente membros de setores de planeamento, finanças e do Gabinete do Prefeito) e do Poder Legislativo (vereadores e funcionários de carreira), com a "incumbência de tarefas técnicas organizacionais, administrativas e mobilizadoras exigidas para a realização dos debates, para tomadas de decisões, para registro, para divulgação, para confecções dos documentos legais e etc" e pela Comunidade, cujos membros podem ser escolhidos em assembleias organizadas para essa finalidade, dividindo esta última em três partes: delegados sub-regionais, delegados regionais e delegados para assembleia.

No bojo das metas das funções e das técnicas de elaboração do orçamento participativo, tomam parte tanto os membros do poder representativo (Executivo e Legislativo) como a sociedade de forma direta, o que denota um avanço na forma de administrar os recursos de uma entidade pública, democratizando as decisões sobre onde e como os mesmos serão empregados.

A forma consultiva versa sobre a aproximação da administração pública do cidadão, com o objetivo de colher opiniões da sociedade acerca das questões relativas ao direcionamento dos recursos públicos, com vistas a manter as atividades existentes ou criar novos programas de governo para fazer face às necessidades

sociais. Trata-se de uma forma onde os poderes deliberativos são prerrogativas dos entes governamentais que utilizam as consultas públicas sobre as questões orçamentais como indicadoras da vontade do corpo social.

No formato de democracia representativa comunitária, de acordo com Genro e Souza (2001), o processo de discussão na construção dos orçamentos públicos se dá entre os representantes dos entes governamentais e os líderes das comunidades, que normalmente são presidentes de organizações comunitárias, sindicais e uma variedade de associações municipais constituídas para diversas finalidades que concentram o poder de deliberação e decisão sobre o destino dos recursos públicos.

Para os autores, nessa forma de participação o cidadão não atua diretamente nem controla o processo orçamentário, o que sugere apenas uma fragmentação da estrutura representativa tradicional em unidades menores, permanecendo a mesma ideologia no trato com a coisa pública.

CAPÍTULO 5

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA PRÁTICA

5.1 MOLDES GERAIS APLICADOS NO BRASIL

Inicialmente implantado em Porto Alegre (RS) em 1989 após a vitória do Partido dos Trabalhadores na eleição de 1988, o orçamento participativo da cidade foi pioneiro no quesito e seu sucesso inspirou inúmeros projetos similares no Brasil e no mundo. Por ter sido implantado logo após as primeiras eleições diretas realizadas não só a nível municipal, como também a nível nacional, uma das principais tarefas do poder executivo da localidade foi uma reforma financeira e estrutural de proporções significativas.

Os moldes estabelecidos para Porto Alegre delineiam as regras gerais das estruturas que foram posteriormente adotadas em outros municípios. Em linhas gerais, é realizada a subdivisão da localidade em questão entre microrregiões de interesses e necessidades socioeconômicas semelhantes. Tais microrregiões elegem periodicamente, geralmente para um mandato de um ano, representantes para compor conselhos que representarão seus interesses em assembleias/plenárias regionais promovidas pelo poder público local. Estas plenárias são os principais mecanismos de atuação do povo de forma mais ativa.

O processo de elaboração do Orçamento, então, divide-se entre dois primeiros e importantes momentos: Em primeira instância, são realizadas reuniões dentro das microrregiões no primeiro trimestre de cada ano, onde são prestados esclarecimentos sobre como deve funcionar o orçamento participativo e apresentada a prestação de contas do poder público para com o povo. Nesse primeiro momento é possível, para

o poder público, apresentar o progresso que foi atingido no ano anterior, quanto foi arrecadado e quanto efetivamente foi gasto. Além disto, apresentar quantos projetos foram iniciados e concluídos, quantos estão em andamento e quantos ainda estão por iniciar, etc. O objetivo é iniciar o processo com transparência.

No segundo momento, antes do final de cada semestre, os participantes das assembleias podem, então, escolher conselheiros por microrregião e/ou por tema prioritário para que estas pessoas componham um Conselho de Municipal direcionado à pauta do Orçamento Participativo. São eleitos também delegados, que acompanham e fiscalizam a atuação dos conselheiros, reportando-se ao povo que os elegeu. A tarefa do conselho será agir junto ao poder público na elaboração do orçamento para o ano subsequente.

Entre os dois marcos supracitados, são promovidas reuniões intermediárias nas microrregiões onde são discutidas as principais necessidades em cada área, sobre o que o povo carece e o que buscam como retorno. Nessas reuniões são estabelecidas quais as principais prioridades e o povo vota qual pauta merece destaque dentre temas como saneamento básico, pavimentação, saúde, assistência social, habitação, transporte e circulação, saneamento ambiental, desenvolvimento econômico, cultura, iluminação pública, esporte e lazer, áreas de lazer e educação, elencando-as por ordem de importância.

A partir do segundo semestre é iniciada a elaboração do Orçamento Participativo, consistindo em alocar os recursos planejados com arrecadação para o ano subsequente entre as contas obrigatórias e os projetos e serviços classificados como prioritários pelo povo.

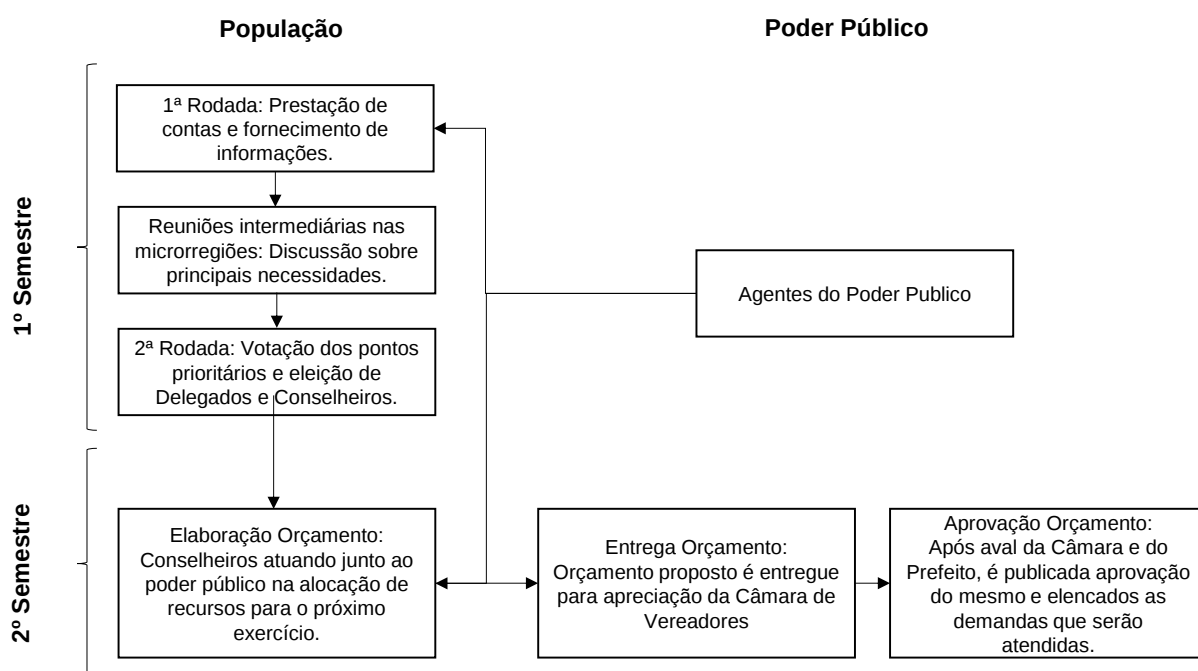
De acordo com a página eletrônica da Prefeitura de Porto Alegre, dos principais critérios para distribuição de recursos, é possível citar a priorização na distribuição dos

mesmos para as áreas mais carentes e populosas, sendo elas as requerentes de atenção central na elaboração de cada orçamento, com os seguintes pontos observados em ordem de importância:

- Carência de serviço ou infraestrutura na microrregião;
- População total da microrregião;
- Prioridade da temática da microrregião face às escolhidas pela cidade como um todo.

Por fim, até novembro de cada ano, é submetido o Orçamento à Câmara de Vereadores e, caso aprovado, o plano para o ano subsequente é publicado, elencando as demandas que serão atendidas. Observadas as particularidades adotadas por cada município/estado, em suma, o processo dá-se:

Figura 1. Fluxo de Ações para o Orçamento Participativo a Nível Municipal



5.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CARUARU (PE)

5.2.1. Perfil do Município

Município situado no estado de Pernambuco, na região nordeste do país, Caruaru pertence à Mesorregião do Agreste do estado e à Microrregião do Vale do Ipojuca, estando localizada a aproximadamente 120 km a oeste da capital do estado, Recife. Ocupa área total aproximada de 920 mil quilômetros quadrados, dos quais 2% são referentes à área em perímetro urbano.

Sua população, de acordo com dados estimados para 2015 pelo IBGE, equivale a 347.088 habitantes. E de acordo com dados históricos também disponibilizados pelo órgão, Caruaru começou a tomar forma em 1681, quando o governador Aires de Souza de Castro concedeu à família Rodrigues de Sá uma sesmaria (concessão de terras com o intuito de desenvolver a agricultura e a criação de gado) com aproximadamente 12 hectares, denominada Fazenda Caruru.

Após o falecimento do patriarca da família a fazenda ganhou uma capela, dedicada à Nossa Senhora da Conceição, em torno da qual gradativamente reuniu-se um pequeno povoado. Caruaru foi formalizada como cidade em 18 de maio de 1857, com a assinatura da Lei Provincial nº 416, pelo vice-presidente da província de Pernambuco, Joaquim Pires Machado Portela.

De acordo com as informações da Prefeitura Municipal, a cidade abriga um dos mais importantes entrepostos comerciais do Nordeste: A feira ao ar livre de Caruaru. Além de ser um dos principais polos comerciais do estado, tem no Alto do Moura o Maior Centro de Artes Figurativas da América Latina, título este concedido pela

Unesco, como reconhecimento ao trabalho de Vitalino Pereira dos Santos, o Mestre Vitalino, ceramista que fez história através da criação de bonecos de barro.

Caruaru está atualmente subdividida entre quatro distritos: Carapotós, Gonçalves Ferreira e Lajedo do Cedro, além do distrito-sede Urbano. O distrito-sede é o mais populoso deles e é composto por 42 bairros. O produto interno bruto da cidade, cuja economia é fortemente dedicada ao setor de serviços e comércio, está entre os duzentos maiores do Brasil e é o quinto maior do estado, dados de 2011.

5.2.2. Principais diretrizes do Orçamento Participativo em Caruaru (PE)

Implantado com as características de Orçamento Participativo propriamente dito pelo prefeito José Queiroz, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), após reeleição à prefeitura em 2013, o primeiro OP foi elaborado entre 2013 e 2014 e serviu para definir dois marcos importantes de uma participação mais democrática na tomada de decisões para os gastos públicos: Incluir prioridades para duas das peças orçamentárias a compor o Plano Plurianual do período entre 2014 e 2017 e definir os projetos que seriam incluídos na LOA para serem executados já em 2014.

Para tanto, foram criadas a Secretaria de Participação Social e a Diretoria de Orçamento Participativo, ambas subdivisões engajadas nos ciclos de produção orçamentária com a participação da população e direcionadas à organização e gestão do processo.

Afim de viabilizar o funcionamento do Orçamento Participativo, a cidade foi organizada em 9 diferentes regiões, sendo 5 destas regiões referentes a bairros na zona urbana e os outros 4 na região rural.

Tabela 1. Tabela de segregação dos bairros entre regiões para fins de elaboração do OP no Município

Divisão regional zona urbana		Divisão regional zona rural	
Região	Bairros	Região	Bairros
Região Orçamento Participativo 1	Petrópolis	Região Orçamento Participativo 1 - 1º Distrito	Taquara de São Pedro
	Santa Rosa		Alecrim, Salinas, Logradouro
	Vassoural		Peladas, Taquara de Baixo
	Jardim Liberdade		Taquara de Cima, Posse
	Alto da Banana		Barra de Taquara, Medeiros
	Indianópolis		Alto do Moura, Murici
	José Liberato		Serra dos Cavalos, Araçá
	Agamenon Magalhães		Lagoa do Paulista
	Pinheirópolis		Brejo Velho, Alagoinha
Região Orçamento Participativo 2	Nova Caruaru		Terra vermelha, Pau Santo
	Vila Andorinha		Sítio Campos, Vasco
	Severino Afonso		Agreste de Pau Santo
	Luiz Gonzaga		Fazenda Mirim, Cipó
	Maurício de Nassau		Pé de Serra de São Francisco
	Fernando Lyra		Mata Negro, Campo Novo
	Universitário		Encanto, Estivas e Brejo Novo
	Parque da Cidade	Região Orçamento Participativo 2 - 2º Distrito	Vila do Rafael, Salgadinho
Região Orçamento Participativo 3	Rendeiras		Carapotós, Contenda, Juriti
	Alto da Balança		Lagoa Salgada, Coimbra
	Cedro		Normandia, Queimada do Uruçu
	Cidade Jardim		Rafael de Dentro, Itaúna
	Riachão		Mancambira Borba, Caldeirão
	Salgado		Jacaré Grande, Reinado
	São João da Escócia		Riacho Doce, Dois Riacho
	Serras do Vale		Cachoeira de Taboca
Região Orçamento Participativo 4	Maria Auxiliadora		Bilhar de Taboca, Santa Maria
	Boa Vista I e II		Caldas, Lajes, Vila Canaã
	Jardim Panorama		Olho D'água de São Felix
	Caiucá		Malhada de B. Queimadas
	Novo Mundo		Patos, Gafeira, Baraúna, Borba
	João Mota		Lagoa Roçada, Juá, Barrinho
	João Carlos de Oliveira		Olho D'água do Padre
	Vila Kennedy		Gruta Funda e Palmatória I e II
	Sol Poente	Região Orçamento Participativo 3 - 3º Distrito	Serra Verde, Antas, Barbatão
	Vila do Aeroporto		Preguiça e Lagoa Salgada
Região Orçamento Participativo Central	Vila Padre Inácio		Serra Velha, Jucá, Saguim
	Demóstenes Veras		Serra dos Pintos, Azevém
	São Francisco		Riachão, Riacho do Veado
	Monte Bom Jesus		Guaribas, Campestre
	Centenário		Malhada de Pedra, Umburana
	Divinópolis		Gonçalves Ferreira
	Centro		Jacaré de Gonçalves, Ferreira
			Angelim e Queimadinha
		Região Orçamento Participativo 4 - 4º Distrito	Xicuru, Lajedo Preto, Capim
			Maria Clara, Baixio do Capim
			Maribondo, Firmeza, Jiquiri
			Cacimbinha, Serrote dos Bois
			Lagoa de Pedras, Lagoa do Exu
			Medeiros, Xique Xique, Macaco
			Lajedo do Cedro, Jacapenga
			Fundão, Pingueiras
			Serra de São Bento
			Pé de Ladeira
			Cacimba Cercada

Fonte: Página oficial da Prefeitura de Caruaru na internet

Por ser um processo de recente implantação na cidade, é possível identificar que os moldes sob os quais foi realizado o primeiro ciclo do OP seguem os parâmetros de Porto Alegre, estes procedimentos podem sofrer alterações quando da realização de novos ciclos orçamentários devido à natural adaptação do município ao processo.

Aqui trataremos o método utilizado no primeiro ciclo como regra vigente. Para dar início a cada ciclo, em cada uma das regiões são realizadas plenárias, reunindo os cidadãos para que apontem as necessidades de suas comunidades e expressem suas opiniões. Aqui é importante destacar que existem dois tipos de plenárias: as preparatórias e as deliberativas. Estas plenárias iniciais supracitadas são as preparatórias, com a realização de em média três plenárias preparatórias em cada região afim de instruir os cidadãos sobre o processo que será iniciado antes que sejam iniciadas as plenárias deliberativas (onde são efetivamente votadas pautas orçamentárias).

Para as plenárias deliberativas, foram elaboradas etapas a serem cumpridas até a coleta final das propostas de interesse das regiões para o OP. Para cada plenária são elencados temas a serem debatidos na ocasião, abordando pautas como iluminação pública, transporte, violência, educação, moradia, políticas sociais, saúde, infraestrutura, cultura, turismo, etc. As pautas são planejadas pelos órgãos gestores do OP.

De acordo com o Regimento do Processo disponibilizado pela prefeitura em sua página oficial na *Internet*, as etapas das plenárias deliberativas são:

- I. Credenciamento: Antes de cada plenária, qualquer cidadão caruaruense a partir dos 16 anos de idade, morador da região onde será realizado o encontro e interessado em participar da reunião tem o

direito de inscrever-se nos locais de realização das mesmas antes do início das discussões. Cada cidadão inscrito tem direito a um voto para escolha de pautas orçamentárias e um voto para escolha de delegados que passarão a representar a comunidade mais à frente no processo. Cada credenciamento é válido apenas para a plenária a que se refere;

- II. Mesa de Abertura: Com a finalidade de recepcionar os participantes e de prestar esclarecimentos quanto às atividades que ocorrerão na plenária em questão, a mesa será composta pelo Prefeito, pelo Vice-Prefeito, pela(o) Secretária(o) de Participação Social e Pela(o) Diretora(or) do Orçamento Participativo, além de um representante da gestão do Conselho de Orçamento Participativo (COP) vigente;
- III. Grupos de Trabalho (GT): São escolhidos pelos participantes no ato do credenciamento de acordo com os temas da plenária, e têm por finalidade a eleição de duas propostas de políticas públicas, a partir da discussão livre. Ao final da plenária, as duas propostas de cada grupo de trabalho serão submetidas à votação por todo o corpo de cidadãos participantes do processo e dessa votação deverão sair duas propostas que seguirão para a plenária final;
- IV. Plenária Final: Realizada para cada região, é de onde sairão as cinco principais políticas públicas dentre as propostas votadas de todas as plenárias deliberativas realizadas, tais políticas serão eleitas pelos participantes credenciados na ocasião. Cada participante, na plenária final, tem direito a voto em três propostas e a um voto para eleição de delegados, visto que é nessa plenária que deverão ser eleitos os

delegados para representar a região no Fórum de Delegados do Orçamento Participativo.

Todos os processos de votação são realizados por meio de cédulas e os resultados são apurados pela Secretaria de Participação Social e pela Diretoria de Orçamento Participativo. Os delegados eleitos poderão ser qualquer indivíduo, maior de 16 anos, que não exerça cargo de confiança no Município, não seja servidor público, não possua mandato e que seja morador da região onde a plenária acontece (a proporção de delegados eleitos corresponde a um delegado para cada 10 participantes credenciados).

Após a finalização da rodada de plenárias, os delegados de todas as regiões reúnem-se no Fórum de Delegados do Orçamento Participativo para discutir as propostas feitas pela população, com discussões centradas em seis eixos temáticos:

- a) Social, Gênero e Direitos Humanos;
- b) Educação;
- c) Saúde;
- d) Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente;
- e) Cultura e Turismo e
- f) Juventude, Esporte e Lazer.

Nestes fóruns, com o apoio e intermédio da Secretaria de Participação Social e da Diretoria de Orçamento Participativo, são discutidas as restrições orçamentárias e definidas as propostas que serão encaminhadas para compor a LOA do ano subsequente. A partir deste ponto, o processo de aprovação orçamentária segue o

fluxo estabelecido em lei, com a entrega da LOA para apreciação aprovação da Câmara de Vereadores. No ano subsequente, após aprovação e sanção pelo poder executivo, os projetos serão executados.

5.2.3. Acompanhamento do Orçamento Participativo e transparência da prefeitura.

O primeiro ciclo (2013/2014) do OP na cidade resultou em 45 propostas incluídas na Lei Orçamentária Anual de 2014 e que estão atualmente em execução. Como forma de acompanhamento transparente da execução do projeto, a prefeitura utiliza-se de mecanismos digitais, publicando notícias e relatórios periódicos de acompanhamento nas páginas eletrônicas direcionadas ao OP.

No final de 2015 também foi lançado pela prefeitura, em parceria com a Universidade de Pernambuco (UPE), um aplicativo para celulares denominado “Ouvidoria Móvel” afim de estreitar ainda mais as relações entre sociedade civil e poder público. Possibilitando ao usuário o levantamento de questões ou a formalização de queixas no âmbito da atuação da prefeitura, o que inclui a execução do Orçamento Participativo.

Ainda, existe o canal direto de comunicação, onde o cidadão pode procurar a Gerência de Decisões Orçamentárias, que integra a Secretaria de Participação Social, para tirar dúvida sobre o andamento das ações do OP, ou sobre como participar do próximo ciclo do programa.

Além destes pontos, em conformidade com a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, a “Lei da Transparência”, também é possível acompanhar os gastos da prefeitura por rubrica das contas públicas. Até a data-base deste trabalho, não

eram divulgados relatórios onde estivessem relacionadas as despesas por projetos pautados pelo OP.

5.2.4. Execução do Orçamento Participativo

As 45 propostas aprovadas no primeiro ciclo do OP na cidade foram alocadas em 8 diferentes setores:

Tabela 2. Propostas aprovadas no ciclo orçamentário 2013/2014 por setor

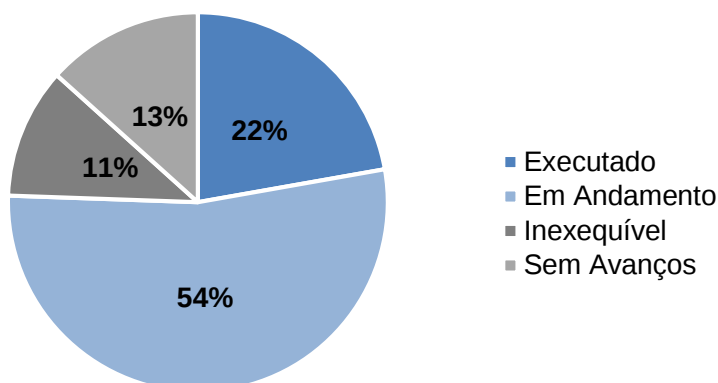
	Propostas
Cadastro Imobiliário	1
Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar	4
Educação	14
Fundação de Cultura e Turismo	1
Infraestrutura	7
Mobilidade Urbana	3
Saúde	13
Serviços Urbanos	2
Total Geral	45

Fonte: Relatório de acompanhamento das propostas do orçamento participativo Ciclo 2013/2014, data-base maio de 2015

De acordo com o último relatório de acompanhamento das propostas do orçamento participativo, data-base maio de 2015, 54% dos projetos estão em andamento e outros 22% foram executados.

Os projetos classificados como sem avanços entram no âmbito de impasses burocráticos, estruturais ou orçamentários, mas não foram descartados. Os projetos classificados como inexecutáveis são retirados da pauta por terem esbarrado em impedimentos legais ou estruturais. Na prática, as 5 propostas votadas nas plenárias finais por cada região entraram na pauta de execução da LOA em 2014.

Gráfico 1. Propostas aprovadas no ciclo orçamentário 2013/2014 por status na data base de maio de 2015



Fonte: Relatório de acompanhamento das propostas do orçamento participativo Ciclo 2013/2014, data-base maio de 2015

Tabela 3. Propostas aprovadas no ciclo orçamentário 2013/2014 por setor e por status na data base de maio de 2015

	Propostas
Em Andamento	24
Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar	4
Educação	8
Infraestrutura	4
Mobilidade Urbana	2
Saúde	5
Serviços Urbanos	1
Executado	10
Cadastro Imobiliário	1
Fundação de Cultura e Turismo	1
Infraestrutura	1
Saúde	6
Serviços Urbanos	1
Inexequível	5
Educação	3
Saúde	2
Sem Avanços	6
Educação	3
Infraestrutura	2
Mobilidade Urbana	1
Total Geral	45

Fonte: Relatório de acompanhamento das propostas do orçamento participativo Ciclo 2013/2014, data-base maio de 2015

Tabela 4. Propostas aprovadas no ciclo orçamentário 2013/2014 por setor e por região de orçamento participativo

	Propostas
Zona Rural	20
ROP 1	5
Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar	1
Educação	1
Infraestrutura	1
Saúde	2
ROP 3	5
Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar	1
Educação	2
Saúde	1
Serviços Urbanos	1
ROP 2	5
Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar	1
Educação	1
Infraestrutura	1
Saúde	2
ROP 4	5
Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar	1
Educação	1
Infraestrutura	1
Saúde	2
Zona Urbana	25
ROP Central	5
Educação	1
Mobilidade Urbana	2
Saúde	2
ROP 4	5
Educação	2
Infraestrutura	1
Saúde	2
ROP 2	5
Educação	3
Infraestrutura	2
ROP 3	5
Educação	1
Infraestrutura	1
Mobilidade Urbana	1
Saúde	2
ROP 1	5
Cadastro Imobiliário	1
Educação	2
Fundação de Cultura e Turismo	1
Serviços Urbanos	1
Total Geral	45

Fonte: Relatório de acompanhamento das propostas do orçamento participativo Ciclo 2013/2014, data-base maio de 2015

5.3. OP COMO “GATILHO” PARA GESTÃO PÚBLICA

As informações dispostas no caso de execução do OP em Caruaru, confirmam as proposições teóricas abordadas anteriormente. O esforço da prefeitura em manter o processo de forma transparente e em efetivamente executar o que o povo solicita até a data base das informações desse trabalho, 2015, são satisfatórias.

O município possui mecanismos em pleno funcionamento através de boletins e apresentações, de fácil acesso por parte da população às informações sobre obras e projetos deliberados, e esse controle é vital para um processo de criação e execução do OP em caráter de sucesso e provocando um impacto real na gestão pública.

O OP favorece a integração entre a burocracia pública e a comunidade, existindo a Secretaria de Participação Social e pela Diretoria de Orçamento Participativo como corpo técnico e agente do mecanismo elaborador das plenárias durante as fases de discussão dos projetos.

No que tange os benefícios advindos da implementação desta prática, destacam-se o maior controle social sobre a gestão, a maior transparência dos gastos públicos, maior proximidade entre demandas e investimento públicos, maior justiça social causada pela inversão de prioridades na administração local, maior capacidade de planificação dos gastos e obras a serem realizados.

CAPÍTULO 6

CONCLUSÃO

A reformulação da legislação brasileira, particularmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, favorece a participação popular nos assuntos de Estado. Destacam-se, nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Cidades, que especificamente no processo orçamentário, incentivam o controle, a transparência e a participação popular em todas as fases.

Os orçamentos públicos são objetos de previsão da Constituição Federal de 1988, cujas elaborações seguem as bases definidas pela Lei 4.320/64 e as resoluções emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, onde estabelece que o sistema orçamentário obedece um ciclo que compreende o Plano Plurianual, que é a componente de planejamento de governo para um período de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias que significa o elo entre o planejamento e execução orçamentária, e a Lei Orçamentária Anual, que é o instrumento que materializa as ações dos programas planejados pelo orçamento anual.

Os orçamentos são elaborados obedecendo a uma série de princípios, dentre eles o da unidade, universalidade e anualidade e são estruturados por programas que são unidades básicas que condensam sistematicamente todas as ações de governo a serem operacionalizadas anualmente pela Lei Orçamentária Anual.

A organização da estrutura dos orçamentos por programas tende a facilitar a identificação e mensuração dos resultados da ação contida no orçamento, pois uma vez uma função de governo estar estruturada por programas, pode-se medir o resultado de cada um, individualmente, sem a necessidade de realizar um estudo da

função como um todo, podendo, assim, ser analisada a eficiência, eficácia e a efetividade de uma política governamental, favorecendo a economia de tempo e de outros recursos.

Nos orçamentos as receitas recebem classificação econômica em correntes e de capital, e as despesas, além de serem classificadas em corrente e de capital, observa-se uma classificação institucional, funcional e programática, segregada de forma que torna possível identificar o órgão ao qual está alocada até o elemento objeto do gasto.

As estruturas legais e administrativas favorecem a participação social, inclusive incentivando a intervenção popular nas questões da construção dos orçamentos públicos em nível municipal, vindo a facilitar o exercício da democracia, fato que permite a adoção do Orçamento Participativo nos municípios enquanto prática democrática de inclusão social, como em alguns locais que utilizam a metodologia deliberativa nas decisões de alocação de recursos para as demandas, onde a população participativa ativamente juntamente com os gestores na direção dos montantes orçamentários.

Com base na revisão de literatura, é possível concluir que o orçamento participativo pode ser considerado como uma evolução do processo democrático, ainda que somente em nível municipal. Em algumas cidades que o adotaram, ainda segundo os autores estudados, vem se percebendo uma postura de maior interferência da população nos assuntos do poder público, ampliando, por parte desta, as noções de cidadania, o que no decorrer do tempo pode vir a provocar impactos substanciais, podendo conduzir à uma inversão de poder na estrutura política do município.

Os Orçamentos Participativos podem apresentar formatos diversificados, dependendo de vários aspectos, dentre eles, a estrutura social da população e suas necessidades, a demografia e a composição política decorrente dela, e a economia do lugar.

Com isso, não existe um modelo padrão de orçamento a ser seguido, em razão de serem construídos considerando um conjunto de variáveis que interferem de forma mais intensa que outras, dependendo do contexto onde ele é implantado e da política de gestão utilizada pelo governo, porquanto, sempre envolve a participação social, dada sua filosofia construída em bases democráticas.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Orgs.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.
- AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez Editora, 2009.
- BENEVIDES, Maria Victoria; DUTRA, Olívio. **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em 2015.
- COELHO, Vera Shattan; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação; teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- COUTINHO, Marcello de M. Notas sobre a participação cidadã na gestão pública na área do desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV/EBAPE, pp. 229-234, maio/jun. 2001.
- FÉLIX, Sánchez. **Orçamento participativo: Teoria e Prática**. São Paulo: Cortez, 2002.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referente à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, junho de 2000.
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- GIACOMINI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

- MOURA, Reidy R. **Compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa: o Orçamento Participativo em Blumenau e Chapecó**. 2004. 175p. Dissertação de mestrado. Centro de Filosofia e Humanas. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.
- PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Ed. Manole, 2001.
- SÁNCHEZ, Félix Ruiz. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo, Cortez, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto: Afrontamento, 2002.
- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.