

**Pró-Reitoria de Graduação
Curso de Direito
Trabalho de Conclusão de Curso**

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS
POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL**

**Autora: Mayara Lopes Gonçalves
Orientador: Prof. Msc. Joel Arruda de Souza**

**Brasília - DF
2014**

MAYARA LOPES GONÇALVES

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito da Universidade Católica de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Msc. Joel Arruda de Souza

**Brasília
2014**



Monografia de autoria de Mayara Lopes Gonçalves, intitulada “A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL”, apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito da Universidade Católica de Brasília, em de de 2014, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:

Prof. Msc. Joel Arruda de Souza
Orientador
Direito – UCB

Prof.
Direito - UCB

Prof.
Direito - UCB

Brasília
2014

Dedico este trabalho, à minha família, em especial à minha mãe, que envidou todos os esforços para me manter firme no processo de formação, e sobretudo, por ter me dado a oportunidade de ser quem eu sou hoje. Agradeço a Deus, pelo dom da vida.

AGRADECIMENTO

Ao meu orientador, professor Joel Arruda de Souza, que com paciência, atenção e dedicação me auxiliou em todas as fases do trabalho, desde a escolha do tema à conclusão.

À minha mãe, pela dedicação incansável, e pelo desmedido amor e esforço proporcionado aos longos cinco anos de graduação.

Às minhas irmãs, por me desejarem o bem nessa longa caminhada.

À grande amiga que fiz durante o curso, Suellen, pela alegria e conhecimento compartilhados.

“A participação social é a plenitude do exercício da cidadania, indispensável à prática democrática que não se resolve apenas pelo sistema representativo”.

(Ministro da CGU, Jorge Hage)

RESUMO

Referência: GONÇALVES, Mayara Lopes. **A participação da sociedade civil nas políticas públicas à luz do orçamento participativo do Distrito Federal**. Ano de defesa: 2014. 49 folhas. Monografia (Direito) – Universidade Católica de Brasília - UCB, Brasília, 2014.

A presente monografia “A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL” trata da relação entre a Sociedade Civil e o Estado na formulação de políticas públicas que incidem na aplicabilidade técnica no orçamento participativo, como uma das formas de participação mais inovadora e promissora que foi criada ao longo da mobilização da sociedade nas ruas. É uma participação focada na gestão das despesas públicas, e que resulta na importância da oitiva daqueles que sentem as necessidades em sua região, e por essa razão são os mais indicados para alertar os governos e dialogar a respeito da melhor alocação dos recursos públicos. A pesquisa se deu mediante o estudo do Orçamento Público e sua aplicabilidade técnica, focando na análise da participação social democrática no processo orçamentário. Buscou-se conhecer o histórico do Orçamento Participativo no país, sua construção normativa e demonstrar o processo de participação social no orçamento público, por meio da observação dos resultados da experiência no Distrito Federal.

Palavras-chaves: Políticas públicas. Orçamento participativo. Participação. Orçamento público. Participação social democrática.

ABSTRACT

Reference: Goncalves, Mayara Lopes. **The participation of civil society in public policy in the light of the participatory budget of the Federal District**. Year of defense: 2014. 55 leaves. Monograph (Right) - Catholic University of Brasilia - UCB, Brasília, 2014.

The present monograph "THE PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY IN PUBLIC POLICIES IN THE LIGHT OF THE PARTICIPATORY BUDGET OF THE FEDERAL DISTRICT" deals with the relationship between Civil society and the State in the formulation of public policies that focus on technical applicability in the participatory budget, as one of the most innovative forms of participation and promising that was created along the mobilization of society in the streets. It's a participation focused on public expenditure management, and which results in the importance of hearing from those who feel the needs in their region, and for this reason are the most suitable to alert Governments and engage in dialogue about the best allocation of public resources. The research took place through the study of the public budget and its technical applicability, focusing on the analysis of social democratic participation in the budget process. Sought to meet the participatory budget in the country's history, its normative construction and demonstrate social participation in the process give public budget, through the observation of the results of the experiment in the Federal District.

Keywords: Public policies. Participatory budgeting. Participation. Public budget. Democratic social participation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I	12
1 ORÇAMENTO PÚBLICO	12
1.1 CONCEITO	13
1.2 FUNÇÃO	15
1.3 NATUREZA JURÍDICA.....	16
1.4 O ORÇAMENTO PÚBLICO E A SUA APLICABILIDADE TÉCNICA.....	16
1.5 O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	25
1.6 PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA	26
1.7 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	27
CAPÍTULO II	30
2 O SURGIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL	30
2.1 A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL	31
2.2 PROCESSOS DECISÓRIOS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL: INSTÂNCIAS E ACOMPANHAMENTO	33
CAPÍTULO III	37
3 AS EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL	37
3.1 RESULTADOS	38
3.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS	38
CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS.....	44
ANEXO A – Orçamento Participativo 2011 – Distrito Federal.....	46
ANEXO B: Quadro de detalhe e estimativa das receitas fixas nos Projetos da Lei Orçamentária Anual	47

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema: “A Participação da Sociedade Civil nas Políticas Públicas à luz do Orçamento Participativo do Distrito Federal”.

O tema da monografia foi definido, em face da intensificação da participação da sociedade civil nas políticas públicas, bem como no processo de tomada de decisões do Estado que corroboram com o texto constitucional, na instituição de um Estado Democrático de Direito.

Na elaboração desta monografia foi utilizado o método dialético, primando-se pelo levantamento de conhecimentos doutrinários e conceituais, e também da legislação referente ao tema. Serão apresentados conceitos e entendimentos doutrinários sobre o Orçamento Participativo, desenvolvendo-se a discussão sobre Democracia, Políticas Públicas e o Orçamento Participativo, especificamente no Distrito Federal.

O presente trabalho foi dividido em três capítulos, quais sejam: 1) Orçamento Público, 2) O Surgimento do Orçamento Participativo no Brasil e, 3) As Experiências do Orçamento Participativo no Distrito Federal.

No primeiro capítulo, encontra-se breve abordagem sobre a origem do Orçamento Público, contextualizando-se historicamente a realização da cobrança de tributos, e destacando-se a conquista alcançada em defesa dos direitos individuais do povo, em detrimento de cobranças abusivas por parte da autoridade pública. Também se apresenta a evolução da concepção de orçamento, que se torna nos dias de hoje um método utilizado pela administração pública para torná-la capaz de coordenar as despesas e receitas, possibilitando o planejamento do emprego dos recursos públicos.

No referido capítulo será abordado o conceito de orçamento público segundo o entendimento doutrinário, como uma ferramenta criada pela administração pública a fim de atender, durante determinado período, o controle dos gastos da coisa pública. Traz ainda a função e natureza jurídica do orçamento, sob o aspecto da permissão de que a sociedade acompanhe o fluxo de recursos do Estado para melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados a ela, e ainda, que o

orçamento é responsável pelo afixamento das despesas públicas e previsão das receitas.

O primeiro capítulo, ainda, traz a aplicabilidade do orçamento público, visto que o Governo cobra tributos para resolução dos problemas da população, como por exemplo, as questões relacionadas à educação, à saúde, à segurança, ao transporte público, entre outras. Por não ser possível solucioná-las de uma única vez, importa a necessidade de definir prioridades. Dessa forma, antes da criação do orçamento, o Governo prepara uma lei, chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). É a LDO que define o que é mais importante e como o Governo deve definir e aplicar o orçamento a cada ano.

Cumprе salientar que, tanto a LDO quanto o orçamento seguem o plano maior que define os grandes investimentos que o governante deverá realizar no seu mandato, esse plano é chamado Plano Plurianual (PPA). Ele define, por exemplo, as obras a serem construídas e as ações do governo, tais como a compra de equipamentos para hospitais, e muitas outras despesas. Portanto, temos três importantes leis orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – que é o orçamento próprio dito.

Assim, o sistema orçamentário brasileiro inicia-se com o PPA, que define estratégias, diretrizes e metas da administração pública para um período de 4 anos. Além do PPA, há duas leis anuais, a LDO que traz as regras para elaborar e executar o orçamento do ano seguinte definindo também as prioridades e metas do governo, e a LOA que estima as receitas e programa as despesas de cada ano, de acordo com as prioridades do PPA e as regras estabelecidas pela LDO. Cumprе observar que nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar prevista na LOA.

Outro tópico abordado neste é o conceito de Participação Social, que está relacionado ao diálogo permanente e qualificado entre o governo e a sociedade civil, que vem adquirindo maior força na sociedade brasileira nas últimas décadas. Nesse sentido, observamos de que forma se dá a participação efetiva no Estado Democrático de Direito por meio do Orçamento Participativo.

O segundo capítulo tem como foco o Orçamento Participativo no Brasil, no qual se destaca seu surgimento e a primeira experiência implementada em Porto Alegre (RS). Aponta-se a implantação do processo do Orçamento Participativo no Distrito Federal, que teve início na gestão do Governador Cristovam Buarque (1995-1999), mas que foi interrompido, retomando somente no governo de Agnelo Queiroz (2011-2014), sendo regulamentado por Decreto.

Neste capítulo é dado enfoque aos processos decisórios no orçamento participativo no DF, tratando da metodologia necessária para o seu cumprimento, direcionando a participação por meio de Plenárias Públicas e reuniões dos Fóruns de Delegados das Cidades, do Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal (COP), da Comissão de Liberação de Recursos (CLR) e da Comissão de Licitação e Obras (CALO).

O terceiro e último capítulo tem como conteúdo principal As Experiências do Orçamento Participativo no Distrito Federal. Traz uma abordagem sobre o processo de implementação e suas fases, bem como as prioridades dos anos de 2011 a 2014 e seus resultados e, ainda, uma análise dos resultados gerados, observando se estão relacionados às preferências do cidadão.

Ressalta-se que o objetivo da Monografia é contribuir para a discussão sobre o tema aqui tratado do Orçamento Participativo, tendo em vista que a participação social está em contínuo avanço, e nos últimos anos redefinindo a maneira de se realizar a gestão pública no país. Nesse sentido aponta como o Estado brasileiro tem se aproximado a cada dia do cidadão, na busca pela sua participação ativa e pelo fortalecimento da democracia.

CAPÍTULO I

1 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento originou-se da Inglaterra, com a Magna Carta imposta pelo Príncipe João, em 1215. Era um documento restritivo dos poderes do príncipe que ficou conhecido na época pelas arbitrariedades cometidas principalmente em relação aos impostos violentos e extorsivos. O art. 12 da Magna Carta mencionava que nenhum tributo podia ser estabelecido sem o prévio consentimento do Conselho Comum do Reino, ou seja, o cidadão só estaria obrigado a pagar os tributos se a sua cobrança tivesse sido previamente aprovada e autorizada pelo referido Conselho. Essa foi a primeira conquista em defesa dos direitos individuais do povo contra os abusos da autoridade pública e acabou por ser um ponto de partida para outras medidas, como a exigência da Câmara dos Comuns, para que o poder Real tivesse o direito de conhecer a aplicação dos recursos autorizados, objetivando, assim o controle e a fiscalização da aplicação do dinheiro público.¹

A concepção de orçamento sofreu alterações, bem como as suas finalidades e objetivos almejados pelo Estado, desde o período de transição entre o Mercantilismo e o Liberalismo, até os dias atuais. A concepção inicial de orçamento estava vinculada às reivindicações da então revolucionária classe burguesa, desejosa de que houvesse limitações aos poderes exercidos pelo soberano que, no Absolutismo, era visto como fonte de poder divino (absoluto), acarretando que a vontade de Sua Majestade se confundisse com o próprio ordenamento legal.²

Atualmente, a concepção de orçamento se apresenta como um verdadeiro método utilizado pela administração para coordenar comparativamente despesas, e receitas públicas, imprimindo-lhe organização, ao possibilitar a elaboração de panorama geral dos negócios públicos, bem como a avaliação e a correção do emprego dos recursos públicos. Todavia, a origem do orçamento tem pouca relação com o olhar financeiro contemporâneo, marcadamente impregnado pela técnica e racionalidade financeira.³

¹ Berti, Anélio; Berti, Adriana Costa Pereira. **Gestão e Análise Orçamentária**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 189.

² Berti, Anélio; Berti, Adriana Costa Pereira. **Gestão e Análise Orçamentária**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 189.

³ Berti, Anélio; Berti, Adriana Costa Pereira. **Gestão e Análise Orçamentária**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 189 e 190.

1.1 CONCEITO

Giacomoni⁴ caracteriza o Orçamento Público em uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, entre outros, afirmando que o conceito de orçamento público tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, motivado pela evolução de suas funções.

Nesse mesmo raciocínio Osvaldo Maldonado Sanches⁵, ao definir o ciclo orçamentário como natureza do orçamento em uma visão teórico-doutrinária, acaba por descrever o entendimento do professor Jesse Burkhead:

[...] tem sido entendido como instrumento político, por estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de *checks and balances* constituído pela sociedade para controlar o exercício do poder que defere ao Estado.

É a partir desse conceito que podemos compreender que o orçamento não é meramente um instrumento político, e sim um instrumento capaz de exercer um poder de democracia frente ao controle dos gastos da coisa pública.

Em complementação ao primeiro conceito doutrinário, os autores Anélio Berti e Adriana Costa P. Berti⁶, defendem o conceito de que Orçamento Público liga-se à ideia de planejamento econômico e de desenvolvimento econômico-social.

No Brasil, o orçamento possui embasamento legal na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 165 a 169. Além disso, regulam o orçamento a Lei nº 4.320/64 (Normas Gerais de Direito Financeiro), a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei 10.028/00 que completou a LRF, a Lei 1.079/50 e o Decreto-Lei 201/67. Dessa forma, são esses os instrumentos de toda matéria que versa sobre Orçamento Público.

⁴ Giacomoni, James. **Orçamento Público**. 15 ed. Ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010, p.54.

⁵ Giacomoni, James; Pagnussat, José Luiz. **Planejamento e Orçamento Governamental – Coletânea – Volume 2**. Brasília: ENAP, 2006, p. 187.

⁶ Berti, Anélio; Berti, Adriana Costa Pereira. **Gestão e Análise Orçamentária**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 191.

Para Andrade⁷:

Orçamento público ou orçamento programa é a materialização do planejamento do Estado, quer na manutenção de sua atividade (ações de rotina), quer na execução de seus projetos (ações com início, meio e fim). Configura o instrumento do Poder Público para expressar seus programas de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos (receitas) a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios (despesas) a serem efetuados.

Seguindo a evolução do orçamento, Giacomoni⁸ divide a história do orçamento público em duas fases: o orçamento tradicional e orçamento moderno. Aborda que, no orçamento tradicional, o aspecto econômico tinha posição secundária. As finanças públicas caracterizavam-se por sua “neutralidade”: o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente e o volume do gasto público não chegava a pesar significativamente em termos econômicos. Os tratadistas clássicos preferiam analisar questões ligadas à tributação e seus efeitos, considerando a despesa pública como um mal necessário. O orçamento moderno por sua vez, nasceu praticamente junto com o século XX, conforme as considerações de W F. Willoughby⁹:

O orçamento é algo mais que uma simples previsão de receita ou estimativa de despesa. É – ou deve ser –, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É – ou deve ser – um documento por cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administram os negócios públicos no último exercício; é – ou deve ser – o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como acha ele que deve ser financiado esse programa.

Ainda, segundo Giacomoni, a reforma orçamentária na sua essência exigia que os orçamentos públicos devessem constituir-se em instrumentos de administração, de forma que auxiliassem o Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle. A partir de suas características

⁷ ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 144.

⁸ Giacomoni, James. **Orçamento Público**. 15 ed. Ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010, p.55.

⁹ Giacomoni, James. **Orçamento Público**. 15 ed. Ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010, p.57.

como documento de “antecipação”, o orçamento representaria a própria programação de trabalho do governo.¹⁰

1.2 FUNÇÃO

Para os autores Anélio Berti e Adriana Costa P. Berti, a função do orçamento é permitir que a sociedade acompanhe o fluxo de recursos do Estado (receitas e despesas). Sendo assim, o governo traduz seu plano de ação em forma de lei, que passa a representar seu compromisso executivo com a sociedade, que lhe delegou o poder.¹¹

No entanto, a despesa e receita são partes distintas na composição do orçamento, o Poder Legislativo autoriza o plano das despesas que o Estado terá de efetuar no cumprimento de suas finalidades, bem como o recebimento dos recursos necessários à efetivação de tais despesas dentro de um período determinado de tempo. Vê-se que o Projeto de lei orçamentária é elaborado pelo Executivo, e submetido à apreciação do Legislativo, que pode realizar alterações no texto final. Dessa etapa em diante, o Executivo deve promover sua implementação de forma eficiente e econômica, dando transparência pública a esta implementação.¹²

Segundo os mencionados autores, o orçamento é um extenso conjunto de valores agrupados por unidades orçamentárias, funções, programas, atividades e projetos. Porém, tendo em vista os aspectos excessivamente técnicos de uma peça orçamentária, a alocação dos recursos não é imediatamente compreensível ao cidadão comum, requerendo vários conhecimentos prévios para seu entendimento. Por essa razão, há uma dificuldade de compreensão do orçamento e a sociedade vê debilitada sua possibilidade de participar da elaboração, aprovação, e posteriormente, acompanhar a sua execução.¹³

¹⁰ Giacomoni, James. **Orçamento Público**. 15 ed. Ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010, p.57 e 58.

¹¹ Berti, Anélio; Berti, Adriana Costa Pereira. **Gestão e Análise Orçamentária**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 191 e 192.

¹² Berti, Anélio; Berti, Adriana Costa Pereira. **Gestão e Análise Orçamentária**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 192.

¹³ Berti, Anélio; Berti, Adriana Costa Pereira. **Gestão e Análise Orçamentária**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 192.

1.3 NATUREZA JURÍDICA

De acordo com Anélio Berti e Adriana Costa P. Berti¹⁴, o orçamento não é lei em sentido material, pois não cria tributos, apenas calcula, sendo os tributos instituídos por outras leis totalmente distintas da lei do orçamento. Sendo assim, o orçamento é lei formal, que por ser disciplinada pela Constituição Federal em seção diferente daquela própria das leis, deve também ser considerada lei especial, mas seu conteúdo é mero ato de administração. Ou seja, o orçamento fixa as despesas públicas e prevê as receitas públicas, não podendo versar sobre outra matéria que não seja a orçamentária e não cria direitos subjetivos.

1.4 O ORÇAMENTO PÚBLICO E A SUA APLICABILIDADE TÉCNICA

A Constituição Federal e a Lei Orgânica do Distrito Federal dispõem quais são os instrumentos de planejamento dos gastos públicos estabelecidos mediante leis de iniciativa do Poder Executivo, sendo elas: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que expressa o planejamento do governo federal, estadual ou municipal para um período de quatro anos, tendo como objetivo principal conduzir os gastos públicos, durante sua vigência, de maneira racional, de modo a possibilitar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos. Possui o caráter objetivo de nortear ou orientar o governo quanto à realização dos programas de trabalho para o período citado, ressaltando que todas as obras que se pretenda executar nesse período deverão estar inseridas nesse plano, assim como também os programas da natureza continuada, como, por exemplo, aqueles ligados à educação e à saúde. É importante mencionar que, qualquer ação governamental somente poderá ser executada durante o ano (execução orçamentária) se o programa estiver adequadamente inserido no PPA.¹⁵

¹⁴ Berti, Anélio; Berti, Adriana Costa Pereira. **Gestão e Análise Orçamentária**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 192.

¹⁵ ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 20.

O PPA, a LDO e a LOA são instrumentos integrados de planejamento, estando um vinculado ao outro, razão pela qual uma boa execução orçamentária necessariamente dependerá de um PPA elaborado adequadamente¹⁶. Ao que estabelece o dispositivo legal, o Plano Plurianual (PPA) “será elaborado com vistas ao desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal, podendo ser revisto ou modificado quando necessário, mediante lei específica”¹⁷.

O art. 165, § 9º, inciso I, determina que compete à lei complementar, que nesse caso é de competência exclusiva da União, dispor sobre a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA¹⁸:

Art. 165. [...]

§ 9º Cabe à lei complementar:

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

O dispositivo, no entanto, ainda não foi regulamentado, razão pela qual não foi normatizada a elaboração do PPA, o que dificulta sobremaneira a sua padronização nas três esferas de governo. A regulamentação é essencial para possibilitar que todos os entes governamentais sigam um modelo predefinido, o que eliminará as distorções das informações apresentadas nos planos, facilitará o desenvolvimento de sistemas informatizados que auxiliem no seu acompanhamento e na sua avaliação, evidenciará as ações conjuntas e coordenadas entres os entes da federação (consolidação), bem como garantirá maior transparência na sua divulgação. Ressalta-se que, o art. 165 § 1º, da Constituição Federal tem eficácia plena e aplicabilidade imediata, uma vez que não é necessária a aprovação de lei

¹⁶ ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 21.

¹⁷ De acordo com o Artigo 165 da Constituição Federal de 1988 e do Artigo 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal

¹⁸ ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 21.

complementar para sua explicitação, a qual virá tão somente para tratar da forma e dos trâmites do PPA, pois a norma constitucional já define seu conteúdo.¹⁹

A vigência do PPA compreende quatro exercícios financeiros, iniciando-se no segundo ano de mandato de um Prefeito (Governador, como no Distrito Federal ou Presidente, a nível federal) e terminando no primeiro ano de mandato do Prefeito subsequente, evitando assim a descontinuidade das ações de governo. Dessa forma, no primeiro ano de mandato o Prefeito que assume deverá cumprir o PPA do seu antecessor, assim como o Prefeito que o suceder deverá proceder da mesma forma.²⁰

Quanto à forma de instituição do PPA, a Constituição Federal dispõe no art. 165, § 1º que este será instituído por meio de lei, contudo há contradições entre esse dispositivo e o *caput* do art. 23 da Lei Nº 4.320/64. A referida lei prevê que o “Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital” deve ser aprovado por decreto do Poder Executivo, enquanto o texto constitucional determina que o PPA seja instituído por meio de lei. Portanto, depreende-se que a Constituição Federal de 1988 não recepcionou o referido dispositivo da Lei Nº 4.320/64. Ademais, o mesmo *caput* prevê que o “Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital” deverá ser elaborado para, no mínimo, um triênio, enquanto o art. 35, § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias disciplina que a vigência do PPA é adstrita a um quadriênio, com data de início no segundo ano de mandato e de término no primeiro ano de mando do prefeito subsequente.²¹

No que tange ao planejamento, o art. 165, § 1º, da Constituição Federal determina a necessidade do PPA ser elaborado de forma regionalizada, ou seja, a lei do PPA deverá definir o planejamento por região. Nesse sentido, está o PPA da União, onde a regionalização é feita por região macroeconômica (Centro-oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul), o mesmo acontecendo no PPA do Estado de Minas

¹⁹ ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 21.

²⁰ ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 21.

²¹ ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 22.

Gerais, que demonstra a regionalização também por região macroeconômica (Alto Paraíba, Central, Centro-Oeste, Jequitinhonha/Mucuri, Mata, Norte de Minas, Rio Doce, Sul de Minas e Triângulo).²²

O mesmo dispositivo acima mencionado prescreve as diretrizes do PPA, que formam um conjunto de orientações, indicações e princípios estratégicos que nortearão as ações do governo municipal durante o período de sua vigência com vistas a alcançar os seus objetivos, atendendo os anseios da população e melhorando a sua qualidade de vida. No PPA do Governo Federal as diretrizes são tratadas como macro-objetivos. O art. 165, § 1º ainda preceitua a definição dos objetivos do PPA, que segundo a norma constitucional, eles expressam os problemas diagnosticados que se pretende combater e superar e as demandas existentes que se espera atender, consistindo basicamente na definição dos programas de governo, descrevendo a sua finalidade com concisão e precisão.²³

Além do que já foi mencionado, sobre as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, é oportuno destacar o que diz no livro *Comentários à Lei Nº 4.320*²⁴, sobre o PPA na sua fase de elaboração, que deverá:

[...] ter como um dos pressupostos a concepção de Estado inserido numa economia globalizada, com responsabilidades e compromissos que ultrapassam as fronteiras nacionais, decorrentes de acordos bilaterais ou multilaterais, cujos efeitos farão indivíduos, empresas e governos fazerem escolhas objetivando poupar ou investir, trabalhar ou usar o tempo livre para o lazer.

O mencionado livro faz ainda um adendo ao PPA, sendo que ele não pode ser considerado apenas como mais um plano de governo, pois o objetivo está no alcance da sensibilidade e percepção dos gestores de que por meio do Plano

²² ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 22.

²³ ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 23 e 24.

²⁴ Cruz, Flávio da; Junior, Adauto Viccari; Glock, José Osvaldo; Herzmann, Nélío; Barbosa, Rui Rogério Naschenweng. **Comentários à Lei Nº 4.320 – Normas Gerais de Direito Financeiro Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e Comentários ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 135/96**. 2ª Edição. Editora Atlas S.A. São Paulo, 2001, p. 18.

Plurianual haja ações derivadas para o desenvolvimento de uma sociedade por no mínimo quatro anos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi introduzida no Direito Financeiro brasileiro pela Constituição Federal de 1988, tornando-se, a partir de então, o elo entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com o § 2º do artigo retromencionado, a LDO deverá conter metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a importância da LDO aumentou significativamente, sob o prisma de que passou a existir novas e importantes funções, que agregaram ao seu conteúdo regras de planejamento que convergem para o equilíbrio entre as receitas e despesas durante a execução do orçamento, conforme disciplina o art. 4º da LRF.²⁵

Na LDO são definidas as diretrizes que orientam a Administração na elaboração da proposta orçamentária, e na sua execução, sendo selecionadas dentre as diversas ações governamentais constantes no PPA, aquelas que são prioritárias durante a elaboração da LOA e da sua execução. As diretrizes são compatibilizadas com os recursos públicos arrecadados, proporcionando assim, condições para que as demandas específicas da sociedade sejam priorizadas e realizadas. Cumpre destacar que, a LDO transcende a estimativa da receita e a fixação da despesa, que são objetivos precípuos da LOA, tendo como principal finalidade o planejamento e acompanhamento das finanças públicas, de modo a garantir o equilíbrio das contas públicas.²⁶

Giacomoni²⁷ relata que as Leis de Diretrizes Orçamentárias(LDO) federais possuem dispositivos dedicados a orientar a organização e a estruturação do projeto, e da lei orçamentária anual bem como, estabelecer diretrizes gerais e

²⁵ ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 71.

²⁶ ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 73.

²⁷ Giacomoni, James. **Orçamento Público**. 15 ed. Ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010, p.240 e 241.

específicas para a elaboração e execução dos três orçamentos da União: fiscal, seguridade social e investimento das empresas estatais, previstos no Capítulo II e III da lei, respectivamente. Destaca que, no Capítulo II, as LDOs se obrigam a repetir a cada nova edição os inúmeros demonstrativos que devem integrar o projeto e a lei orçamentária e, até mesmo, critérios de classificação da despesa, em particular, aqueles não estabelecidos pela Lei Nº 4.320/64.

O autor informa ainda que, a cada nova edição, as LDOs federais recebem aperfeiçoamentos como decorrências da crescente atenção dedicada ao instrumento. Contudo, alguns de seus conteúdos mais importantes ainda são tratados de forma deficiente. Como por exemplo, a *seleção de prioridades e metas* indicadas no Anexo I da lei e que serão viabilizadas por meio de recursos consignadas na lei orçamentária anual. As limitações existentes na organização do plano plurianual se transferem para a LDO e esta apresenta, invariavelmente, longa listagem de metas físicas a serem produzidas, sem nenhuma indicação dos resultados efetivos esperados.

O mencionado autor destaca que, as bases principais da organização da proposta orçamentária, assim como da lei orçamentária anual, estão fixadas na Lei Nº 4.320/64. Entretanto, a defasagem sofrida por essa norma geral, como decorrência do tempo e das inovações introduzidas pela Constituição Federal de 1988, vem sendo compensadas pelas leis de diretrizes orçamentárias. Em razão da ausência da lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, as LDOs, anualmente trazem as atualizações necessárias, bem como introduzem classificações e outros detalhes de organização específicos para o orçamento federal.

Ainda, de acordo com o autor, a forma de tratamento e disposição dos três orçamentos que constituem a lei orçamentária anual – fiscal, seguridade social e investimento das empresas estatais – é, igualmente, estabelecida nas LDOs. Enquanto o *orçamento de investimento das empresas* é individualizado, constituindo documento separado, os outros dois – *fiscal e seguridade social* – são tratados como categorias classificatórias de receita e despesa, e apresentados conjuntamente no mesmo documento. No entanto, a junção de dois orçamentos tem provocado críticas, pois a falta de separação clara entre ambos deixaria pouco

transparente os valores de um e outro. Ainda assim, considerando que praticamente todas as entidades federais têm encargos classificáveis nos dois orçamentos, a metodologia utilizada é a mais recomendável.

Faz-se necessário conhecer que a proposta orçamentária é um documento que apresenta em termos monetários as receitas e as despesas públicas que o governo pretende realizar no período de um exercício financeiro. Devendo ser elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, convertendo-se então na Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA é revestida por atos formais, prevendo as receitas e fixando as despesas que potencialmente serão realizadas no período de um ano. É uma lei autorizativa e não impositiva, uma vez que o gestor de cada orçamento tem a faculdade de realizar ou não as despesas nela contidas. A referida lei consolida vários orçamentos (fiscal, de investimento e da seguridade social), os quais refletem os planos que o governo pretende realizar nas diversas áreas de atuação do ente governamental, contendo um conjunto de previsões de receitas que são distribuídas em diversos programas de trabalho que viabilizam a realização de políticas públicas.²⁸

O Poder Executivo deve elaborar uma boa proposta orçamentária, e esta deve ser devidamente apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo ou promulgada pelos Poderes Executivo ou Legislativo, transformando-se então na LOA, a qual contem os orçamentos que viabilizam a manutenção e a implementação das ações governamentais durante exercício financeiro.²⁹

Conforme o disposto no art. 165, § 5º, da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual deverá compreender os seguintes orçamentos³⁰:

²⁸ ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 144.

²⁹ ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 144.

³⁰ ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 146.

Art. 165.—Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

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

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital 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 instituídas e mantidos pelo Poder Público.

O dispositivo constitucional prevê que a LOA contenha três orçamentos: o fiscal, o de investimento e o da seguridade social, porém, alguns Estados e a grande maioria dos Municípios brasileiros têm apresentado em suas leis orçamentárias apenas o orçamento fiscal. Tal procedimento decorre, algumas vezes, na falta de dispositivo análogo nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais. Observando esse caso, recomenda-se que a Lei Orgânica do Estado ou Município seja analisada para certificar se há a exigência da apresentação dos três orçamentos separadamente, muito embora a ausência de tal exigência não exime a obrigatoriedade de apresentá-los, quando no Município existir entidades que se enquadram nas três espécies de orçamento público citadas.³¹

Importa destacar os princípios que regem a elaboração dos orçamentos, que são os norteadores para sua elaboração. Sobre esse tema, a Lei Nº 4.320/64 estabelece em seu art. 2º, tornando obrigatória a obediência aos princípios de unidade, universalidade e anualidade:

Art. 2º - A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. [...]

Giacomoni³² destaca que os princípios orçamentários, ao longo do tempo não têm merecido aprovação unânime, citando Jesse Burkhead que interpreta a atualidade dos princípios:

³¹ ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Ronison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2ª edição, 2010, p. 147.

³² Giacomoni, James. **Orçamento Público**. 15 ed. Ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010, p.63.

Estes princípios podem ser úteis como meio de se estudar alguns aspectos do processo orçamentário. Se considerados, todavia, como mandamentos, são completamente irrealistas. Os governos com excelentes sistemas orçamentários violam essas regras com bastante frequência.

O autor cita ainda, o entendimento de Sebastião de Sant'Anna e Silva³³:

Esses princípios não tem caráter absoluto ou dogmático, antes constituem categorias históricas e, como tais, estão sujeitos a transformações e a modificações em seu conceito e significação.

Apesar das contrariedades ao entendimento de utilidade dos princípios orçamentários, Giacomoni tece comentários favoráveis a utilidade conceitual, visto à sua aplicabilidade na maioria dos princípios tradicionais. Complementa que suas formulações originais, rígidas e simples, próprias da pouca complexidade que caracterizava as finanças públicas do Estado Liberal, é que não conseguem atender a todas as nuances do universo econômico-financeiro do Estado Moderno. Como exemplos dessa afirmativa, são os dispositivos constitucionais que estabelecem o princípio, e logo a seguir, as exceções ao mesmo.

O doutrinador acima mencionado analisa os princípios orçamentários de maior representatividade, especialmente os integrados na legislação brasileira.³⁴ Entretanto, neste trabalho, destacaremos apenas aqueles estabelecidos no art. 2º da Lei Nº 4.320/64.

Para o autor, o princípio da unidade, é aquele em que o orçamento deve ser uno, ou seja, cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) deverá ter o seu orçamento, não podendo existir mais de um. No princípio da universalidade, nos ensina que este deve conter todas as receitas e despesas e deverão fazer parte do orçamento, isto é, não podendo existir nenhuma receita ou despesa que seja considerada orçamentária fora da lei de orçamento. Por fim, o princípio da anualidade, que versa sobre a validade do orçamento por um determinado período de tempo, no caso, um ano, já que o orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado.

³³ Giacomoni, James. **Orçamento Público**. 15 ed. Ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010, p.64.

³⁴ Giacomoni, James. **Orçamento Público**. 15 ed. Ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010, p.64.

1.5 O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Juan E. Diaz Bordenave³⁵ citando Satira Bezerra Ammann, discorre sobre o tema da participação social esclarecendo que, é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada. Para o autor, o conceito de participação social é transferido de uma dimensão superficial do mero ativismo imediatista, para o âmago das estruturas sociais, políticas e econômicas. Harmoniza o conceito com o entendimento de que se uma população apenas produz, e não usufrui dessa produção, ou se ela produz e usufrui mas não toma parte da gestão, não há o que se falar de participação.

O autor esclarece que uma sociedade participativa é aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa. Portanto, conclui o autor que a participação social envolve ela mesma nos processos participatórios, ou seja, atividades organizadas dos grupos com o objetivo de expressar necessidades ou demandas, defender interesses comuns, alcançar determinados objetivos econômicos, sociais ou políticos, ou influir de maneira direta nos poderes públicos.

A Constituição Federal de 1988, explicita quais são os princípios, objetivos, direitos e garantias fundamentais, assegurados ao povo brasileiro para a instituição de um Estado Democrático de Direito. Diz que “todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”³⁶, embora o conceito não esteja claramente disposto, a participação popular é um dos fundamentos para o Estado Democrático de Direito e possibilita à sociedade intensa participação na democracia brasileira a fim de garantir seus direitos sociais.

Os últimos anos veem demonstrando a intensificação da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas, identificando seu papel no processo de tomada de decisões com o Estado, corroborando com o texto constitucional. A participação popular traz a visão integrada da relação entre Estado e Sociedade, relacionando a democracia, o governo e a sociedade civil. Dessa forma, é possível

³⁵ Diaz Bordenave, Juan E. **O que é participação**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p.25 e 26.

³⁶ Conforme Artigo 1º, Parágrafo único da Constituição Federal de 1988.

identificar se a democracia representativa e participativa está adequada na identificação rápida de problemas, e na construção de alternativas de ação para as questões relacionadas à pobreza, à saúde, à violência urbana, à habitação, entre tantas outras.

1.6 PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

Atualmente, no Brasil, sabe-se que a participação da sociedade civil vem alcançando espaço na construção de políticas públicas junto ao Estado, posto que é uma forma de diálogo permanente e qualificado por meio da qual se adquire legitimidade às decisões tomadas no decurso desse processo. Seguindo essa diretriz, pode-se afirmar que a democracia efetiva no Estado Democrático de Direito só poderá acontecer de fato, se houver um aprofundamento teórico e prático dos dois atores, Estado e Sociedade.

Na concepção de Norberto Bobbio³⁷, a democracia, ou regime democrático é um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.

Segundo Joaquim Falcão, em seu livro, *Democracia, Direito e Terceiro Setor*³⁸, a democracia “é o processo de criação, circulação e distribuição igualitária do bem social. Ou melhor, é justamente a institucionalização da participação igualitária dos cidadãos no processo de decisão sobre sua cidade, sobre seu país.”

Nesse sentido, as práticas no exercício da democracia só possuem efeito se houver participação direta do povo nas decisões políticas. A partir desse entendimento, é possível identificar o papel fundamental da sociedade civil frente à participação nas políticas estruturais e decisões conjunturais do Estado na democracia atual, sob fundamentação do princípio da soberania popular que está consagrado na Constituição Federal de 1988 em seu art. 1º, parágrafo único:

³⁷ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 8ª edição revista e ampliada. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Editora Paz e Terra, 2002, p. 22.

³⁸ Falcão, Joaquim. **Democracia, Direito e Terceiro Setor**. 1ª edição. Editora FGV. 2004, p. 50.

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Ou seja, reforça a ideia de que a profunda socialização da política deve obedecer aos preceitos da democracia participativa, e ainda que somado a esse princípio possamos estabelecer relação direta com os princípios da maioria, da liberdade e da igualdade.

A Constituição também cita quais são os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, arrolados no art. 3º:

Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Diante dos objetivos elencados pela Carta Magna, é possível identificar que ambos possuem a mesma finalidade: a de assegurar a igualdade normativa entre os brasileiros, de modo que seja possível a todos iguais oportunidades para o alcance pleno de seus direitos.

1.7 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Leonardo Avritzer aborda em *Experiências Nacionais de Participação Social*³⁹, o surgimento de uma sociedade civil democrática mais forte e mais ativa no Brasil no final dos anos de 1970 e a proliferação de formas de participação no país. De acordo com o autor, entre os anos de 1986 e 1987, vários movimentos populares propuseram a participação institucionalizada no Estado por meio das “emendas populares”. Foi na reforma constitucional de 1988 que houve mudanças significativas, tanto pelas práticas das políticas públicas, como pelo significado das

³⁹Avritzer, Leonardo. *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo. Editora Cortez, 2009, p. 7.

ações sociais e coletivas. Segundo o referido autor, a Constituição de 1988 abriu espaço, por meio de legislação específica, para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente. Destaca-se, portanto, que a Constituição Federal abrigou um conjunto de instituições participativas em seus dispositivos, nos anos de 1990.

Nesse processo de democratização do país, afirma o autor que, os conselhos de políticas e os orçamentos participativos foram os que realmente contribuíram para a existência das políticas públicas. Sendo assim, cabe discorrer que os conselhos de política são resultado das legislações, específicas e infraconstitucionais, que regularizam os artigos da Constituição Federal de 1988 sobre a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas.

Para o referido autor, ainda que os dispositivos legais expressem a necessidade de participação nas políticas públicas, não há determinação de formato para tal ação. No entanto, o conselho – instância de participação surgiu das legislações infraconstitucionais nas áreas de saúde, assistência social e criança e adolescente. Foram as seguintes legislações que estabeleceram em sua normativa, a participação em conselhos nos diferentes níveis administrativos: A Lei Orgânica da Saúde (LOS), a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto da Cidade. A partir desse ponto, nos anos de 1990, o conselho ficou conhecido como forma de participação.

Os conselhos, para Leonardo Avritzer, são como instituições híbridas que contam com a participação de atores do Poder Executivo e atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua.

Outra instituição participativa, já mencionada nesse capítulo, é o Orçamento Participativo, que tem se destacado no Brasil como mais um dos avanços no Estado Democrático de Direito. Segundo entendimento do autor, ele possui a característica de balancear a articulação entre representação e participação ampla da população por meio da cessão da soberania popular que a detêm enquanto resultado de um processo eleitoral. A partir da decisão do governador ou prefeito de iniciar o orçamento participativo, a soberania passa a ser partilhada com um conjunto de

assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de livre participação. Sob esse processo, todos os cidadãos tornam-se, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas e a eles são conferidos igual poder de deliberação.

Leonardo Avritzer, em sua outra obra, *A Inovação Democrática no Brasil: Orçamento Participativo*⁴⁰ conceitua o Orçamento Participativo como um processo de construção de políticas que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária no Brasil. Ele permite o trabalho dos cidadãos em espaços públicos, identificando projetos específicos a serem implementados em determinada área/temática.

Considerado como uma instituição de elaboração de políticas públicas, o mencionado autor, conclui que:

[...] os orçamentos participativos podem ser conceituados como um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como uma instituição inovadora de elaboração de políticas públicas.

Igualmente, não como falar de políticas públicas sem mencionar que elas estão inseridas na gestão participativa institucionalizada em diferentes níveis de governo e esferas políticas. Brian Wampler⁴¹ define a gestão participativa como a devolução aos cidadãos do poder de decisão na formulação de políticas locais, através da estruturação de espaços que conformam a participação tanto do Estado, quanto da sociedade civil.

Depreende-se dos itens anteriores que as políticas públicas surgem a partir do processo orçamentário, e que depois de formulados os projetos ganham os prazos adequados a fim de que possam ser executados. Nesse sentido, o planejamento dos gastos públicos reflete na implementação dessas políticas, de maneira que o governo possa atingir as metas propostas.

⁴⁰Avritzer, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo**. São Paulo. Editora Cortez, 2003, p. 65.

⁴¹Avritzer, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo. Editora Cortez, 2010, p. 395.

CAPÍTULO II

2 O SURGIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

Em 1970, iniciou a organização de movimentos pela redemocratização do Brasil, onde os grupos da sociedade civil se organizaram com o objetivo de ter uma atuação mais ativa no cenário político, em razão do regime autoritário instalado nos anos 60. Outro importante objetivo estava nas propostas de novas formas de participação da sociedade na elaboração de política públicas. Foi na década de 80, que os movimentos se expandiram e acabou por resultar na atual Constituição, em 1988. A “Constituição Cidadã” ou até mesmo “Constituinte”, foi um grande marco para instituição da democracia, onde um conjunto de mecanismos participativos e deliberativos foram incorporados e direcionados à sociedade civil nas ações governamentais.

A primeira experiência de orçamento participativo foi implementado na cidade de Porto Alegre (RS), em 1989, e a partir dela surgiram novas engenharias de participação. Dessa forma, ainda que o orçamento participativo seja um tema de relevância nacional e internacional, bem como considerado um processo bem sucedido de fortalecimento da democracia local, ele não é fácil de ser executado. Para Leonardo Avritzer⁴², a relevância do Orçamento Participativo como forma de democratização das políticas públicas no Brasil, só poderá vir a se firmar se, de fato, for possível estendê-lo a outras regiões, implantá-lo via outras propostas partidárias ou, então, estender a sua abrangência territorial.

Apesar de ser atribuída dificuldades ao orçamento participativo em sua fase de execução, ele por sua vez, amplia o ciclo de debates possibilitando: o debate entre a sociedade civil e democracia, o debate sobre o aprofundamento da democracia e o debate sobre desenho institucional.

⁴²Avritzer, Leonardo. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10929_em_21_06_2011_15_48_32.pdf. Acesso em 22, set. 2014.

2.1 A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL

A primeira experiência de Orçamento Participativo foi na gestão do Governador Cristovam Buarque (1995-1999), no entanto, por particularidade de cada região não seguiu adiante nos governos seguintes, retomando somente no governo de Agnelo Queiroz (2011-2014)⁴³.

Alice Kalyvas de Carvalho e Laurie Jeanette Miller⁴⁴ dissertam sobre o processo da implantação do processo do Orçamento Participativo no Distrito Federal, e segundo as referidas autoras, o orçamento implantado em 1995 era resultado de propostas formuladas nos movimentos organizados, nascidos nas cidades-satélites, e como resposta ao processo de exclusão social.

Acrescentam as autoras que no primeiro ano de implementação, a participação da população foi significativa, tendo o envolvimento de cerca de cinco mil pessoas na primeira etapa do processo, plenárias explicativas. Na segunda etapa, das plenárias de apresentação das prioridades e eleição dos delegados, o número de participantes elevou para 15 mil pessoas. À época, de acordo com a metodologia então proposta, foram eleitos 1.463 delegados e 57 conselheiros. Quanto às prioridades da população, foram homologados 340 projetos, no valor de R\$ 125 milhões, o que representava 5% do orçamento fiscal e da seguridade social.

No segundo ano de orçamento participativo no Distrito Federal, o processo sofreu alguns ajustes, propostos pelos participantes da comunidade e pelos técnicos do Governo envolvidos. Um dos ajustes foi o do poder decisório, que em seu primeiro ano estava centralizado no conselho do orçamento participativo, e foi descentralizado para os fóruns de delegados de cada região administrativa.

⁴³Souza, Fábio Jacinto Barreto de; Silva, Suylan de Almeida Midlej e. **Orçamento Participativo e Qualidade da Democracia: Um Estudo na Região de Ceilândia – Distrito Federal**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1112.pdf. Acesso em 19, set. 2014.

⁴⁴Carvalho, Alice Kalyvas de. Miller, Laurie Jeanette. **Orçamento Participativo: a Experiência do Distrito Federal**. Rede Brasileira de Justiça Ambiental. http://www.justicaambiental.org.br/v2/admin/anexos/acervo/10_alice_carvalho_e_laurie_jeanete_miller.pdf. Acesso em 19, set. 2014.

A descentralização proporcionou o enriquecimento desse processo, uma vez que, as discussões temáticas, eram realizadas anteriormente entre o conselho do orçamento participativo e órgãos do Governo na região do Plano Piloto. Com a mudança, as discussões seriam realizadas com os delegados do orçamento participativo em suas respectivas cidades.

Outro ajuste proposto foi o da metodologia para a definição dos investimentos. No primeiro ano, os fóruns de delegados apresentavam ao Poder Público uma relação hierarquizada das 20 prioridades de suas cidades, que eram pontuadas de acordo com a ordem da importância, a carência do equipamento público e a carência do item de infraestrutura. A partir da pontuação obtida, o órgão responsável pelo tema fazia as considerações que julgasse pertinentes e verificava a existência de recursos financeiros para então inserir o projeto na Lei Orçamentária. Na etapa posterior, os resultados eram apresentados nas reuniões do conselho, para discussão e homologação.

Em 2011, o Orçamento Participativo foi retomado pelo Governador Agnello Queiroz, tendo como objetivo ampliar a participação popular, possibilitando a participação ativa e crítica da elaboração das políticas públicas. O modelo adotado no Distrito Federal foi regulamentado pelos Decretos Nº 32.851/2011 e 33.712/2012, onde institui o Orçamento Participativo como uma instância de participação popular na elaboração, acompanhamento e fiscalização da execução do orçamento do Distrito Federal.⁴⁵

O decreto estabelece a composição do Orçamento Participativo no Distrito Federal elencando as instâncias de: Coordenação, Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo, Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal, Fóruns de Delegados das Administrações Regionais, e Reuniões Plenárias de Base⁴⁶. O instrumento também estabelece quais serão as fases de implantação do Orçamento Participativo no biênio 2012/2013⁴⁷. Em 2012: a divulgação, a participação dos cidadãos em Plenárias de Base para discutir,

⁴⁵Souza, Fábio Jacinto Barreto de; Silva, Suylan de Almeida Midlej e. **Orçamento Participativo e Qualidade da Democracia: Um Estudo na Região de Ceilândia – Distrito Federal**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.

⁴⁶ Conforme Artigo 5º, incisos I a V do Decreto Nº 33.712/2012

⁴⁷ Conforme Artigo 10º, § 1º e 2º do Decreto Nº 33.712/2012

apresentar as suas prioridades e eleger delegados de acordo com sua metodologia, e ainda, organização e formalização das prioridades. Em 2013: acompanhamento e fiscalização da execução do Plano de Investimento e Serviços do Orçamento Participativo do Distrito Federal por comissões eleitas para esse fim.

2.2 PROCESSOS DECISÓRIOS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL: INSTÂNCIAS E ACOMPANHAMENTO

Conforme apresentado no segundo item deste capítulo, somente na gestão do Governador Agnelo Queiroz, foi retomado o orçamento participativo no Distrito Federal, sendo assim, foi criado o Portal do Orçamento Participativo do Governo do Distrito Federal⁴⁸, para disponibilizar informações ao cidadão e dar transparência aos processos executados. Diante das informações disponibilizadas, para o início dos processos é necessário cumprir a metodologia do orçamento participativo implantada no Distrito Federal. Esta por sua vez, baseia-se numa concepção de participação popular que confrontam as relações autoritárias e paternalista-clientelistas, tradicionalmente atuadas entre a sociedade e o Estado. Basicamente, o objetivo da metodologia está na busca pelo fortalecimento da democracia participativa – entendida como processo de presença refletida e organizada da população na definição de prioridades de políticas públicas. Sendo assim, o objetivo está claramente ligado ao aumento do poder popular na definição das políticas que possuem relação direta nas suas vidas.

A partir da metodologia apresentada, trabalha-se na concepção de que a participação popular não se limita a momentos atípicos ou consultas à opinião do povo, e sim à constituição de um processo de definição de políticas públicas através do diálogo crítico e construção de consenso entre o governante e a população que se organiza para essa finalidade.

Por essa razão, a metodologia direciona a participação através da realização de Plenárias Públicas e também de reuniões dos Fóruns de Delegados das Cidades, do Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal (COP), da Comissão de

⁴⁸Portal do Orçamento Participativo do Distrito Federal. <http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br>. Acesso em 24, ago.2014.

Liberação de Recursos (CLR) e da Comissão de Licitação e Obras (CALO). Cabe ressaltar que, este ciclo se processa ao longo de dois anos com atividades permanentes.

As plenárias de base é uma das instâncias de acompanhamento do orçamento participativo, onde serão realizadas em todos os Setores do Distrito Federal, sejam eles urbanos ou rurais, possibilitando que todo cidadão acima de 16 anos e que não receba comissão de órgão de qualquer dos poderes públicos possa participar da apresentação de prioridades e eleição de delegados. A organização das plenárias deverão seguir 3 (três) etapas. A primeira diz respeito ao credenciamento que acontece seguindo a divisão das quadras ou grupos de quadras, onde o morador se inscreve no grupo referente ao seu endereço. A comunidade também pode se cadastrar pela Internet e se apresentar com comprovante no credenciamento apenas para receber material e assinar a lista de presença.

A segunda etapa compreende a apresentação de uma proposta para o Orçamento Participativo, formulada pelos grupos, com número igual ou superior a 10 pessoas. Na hipótese de mais de 30 (trinta) participantes no grupo, este poderá apresentar mais uma proposta. O número de pessoas presentes no grupo contará para a hierarquização da proposta no Orçamento Participativo do Distrito Federal. E por fim, a terceira etapa, onde cada grupo elegerá um delegado para cada 10 presentes no grupo. São estes delegados que integrarão o Fórum de Delegados onde moram.

Importa destacar que as propostas apresentadas e o mandato dos membros dos Fóruns, Conselho e Comissões eleitos para o OPDF terão vigência de dois anos.

Os Fóruns de Delegados das Regiões Administrativas são formados pelos Delegados eleitos nas Plenárias de Base realizadas nos setores da cidade. Em junho é realizada a instalação dos Fóruns em virtude da agenda de preparação das prioridades que é cheia. A organização dessa instância é necessária para que os membros do Fórum possam encaminhar os resultados para o Conselho dentro do prazo.

No que se referem ao Conselho, os conselheiros têm a responsabilidade de eleger os critérios de hierarquização das prioridades vindas dos Fóruns de Delegados e consolidar estas com as eleitas pela internet, finalizando a hierarquização das prioridades e consolidação do Plano de Investimentos e Serviços do Orçamento Participativo do Distrito Federal. O conselho possui três critérios, quais sejam: priorização por número de apoiadores usado pelo Fórum, financeiro e socioeconômico.

O financeiro é o Valor da Obra (VO), onde é atribuída pontuação de acordo com o custo geral da obra/serviço constante na proposta; Quanto mais onerosa, menos pontos ela recebe. E o socioeconômico é o Índice de Desenvolvimento Urbano (IDH), que é uma medida comparativa que leva em conta três aspectos da população de uma dada região: escolaridade, expectativa de vida e renda. É atribuído um valor para cada índice das 30 RAs que compõem o Distrito Federal. Quanto menor IDH, maior a carência da região, sendo que as obras/serviços das regiões mais carentes receberão mais pontos.

Os três critérios norteiam a preparação da pré-lista pelo COP, sendo que as obras serão classificadas primeiro pela posição da lista e posteriormente pela soma dos pontos obtidos. Como por exemplo:

Caso haja empate, serão observados os seguintes critérios: a cidade com menor IDH tem prioridade; as obras/serviços com impacto direto em crianças, jovens e idosos tem prioridade; as obras/serviços com maior abrangência têm prioridade. Quando o conselho tiver posse da pré-lista consolidada, inicia o debate, alterando a ordem de prioridade das obras consolidando obras/serviços que possam atender a mais de uma cidade. Ao final, será gerado o Plano Anual de Investimentos e Serviços do Orçamento Participativo do Distrito Federal, que ordenará as propostas aprovadas em todas as cidades do DF e será anexado ao Projeto de Lei Orçamentária (PLOA).

O Conselho terá a realização de três reuniões, sendo que a primeira terá como pauta a exposição sobre os trabalhos desenvolvidos pelo Conselho, discussão e aprovação do Regimento Interno. Compõe a pauta da segunda reunião, a apresentação da metodologia de hierarquização, debate e aprovação dos critérios.

Por fim, a terceira reunião terá como conteúdo a apresentação da hierarquização conforme os critérios, debate e consolidação junto as prioridades votadas pela Internet.

De forma bem sucinta, o trabalho do Orçamento Participativo não se limita com a inclusão do Plano Anual de Investimentos no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). A população, por meio de seus delegados e conselheiros, manifestam-se para que o projeto seja aprovado na Câmara Legislativa e depois sejam executado pelo Governo no próximo ano. Por essa razão são realizadas reuniões nos Fóruns de Delegados de todas as Regiões Administrativas para que sejam eleitos os membros de três comissões para acompanhamento do processo de execução do Plano de Investimento e Serviços do Orçamento Participativo do Distrito Federal.

O orçamento participativo conta com a composição de três comissões, sendo elas: Comissão de Acompanhamento Parlamentar (CAP), Comissão de Liberação de Recursos (CLR) e Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras (CALO). A Comissão de Acompanhamento Parlamentar tem a função de assumir a responsabilidade de acompanhar a aprovação do projeto na Câmara Legislativa, com o objetivo da aprovação das prioridades encaminhadas. A Comissão de Liberação de Recursos é a responsável pelo acompanhamento junto ao Governo, da liberação de recursos para as obras/serviços do Orçamento Participativo. E, a Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras, após a liberação de recursos assume a responsabilidade de acompanhar a licitação e realização das obras, garantindo a qualidade e adequação ao projeto aprovado.

No segundo semestre do ano também ocorrem as reuniões dos Fóruns e posteriormente uma reunião da Comissão Geral de Análise do Regimento Interno (CARI), com objetivo de fazer alterações do Regimento Interno dos Fóruns de Delegados⁴⁹. Todos os membros da Mesa Diretora dos Fóruns de Delegados das Regiões Administrativas compõe a comissão.

⁴⁹ Portal do Orçamento Participativo do Distrito

Federal. <http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br/index.php/revisao-do-regimento-interno>. Acesso em 24, ago.2014.

CAPÍTULO III

3 AS EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL

Com a retomada do Orçamento Participativo (OP) em 2011, o Governo do Distrito Federal passou a ter a participação efetiva de todos os setores, em cada Região Administrativa, para apontar as prioridades. Além disso, teve início o processo de eleição de delegados para compor o Fórum e trabalhar na construção do Plano de Aplicação dos Recursos do OP na sua Região Administrativa (RA). O objetivo dos Fóruns foi a eleição dos membros para formar o Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal. Esses membros foram responsáveis por compatibilizar e consolidar o Plano de Investimento e Serviço do Distrito Federal.⁵⁰

O Governo do DF também esteve inserido numa jornada para assegurar avanços de políticas públicas objetivando a ininterrupção do processo de redução das desigualdades sociais e econômicas, bem como a consignada e permanente luta pela promoção da inclusão social. Voltado ao chamamento à população para a gestão participativa, a retomada de experiências do orçamento participativo permeia os interesses adversos ao verdadeiro valor do indivíduo político.

O aproveitamento e implementação pelo Governo do Distrito Federal, com base nas sugestões e definição de prioridades elencadas pela comunidade, cumpre a organização do Orçamento Participativo no Distrito Federal, dividindo-se em cinco fases: discussão, priorização e execução das prioridades da comunidade.

Com base no Relatório de Atividades da GERCOM⁵¹, o Orçamento Participativo de 2011/2012 contou com a realização de 184 Plenárias nas 30 Regiões Administrativas (RA) do Distrito Federal, totalizando participação de 16.017 pessoas e 5.224 prioridades levantadas. O número de prioridades levantadas corresponde ao número geral levantado nas plenárias, porém quando essas prioridades foram encaminhadas ao Fórum de Delegados, com a tarefa de detalhar,

⁵⁰ Portal do Orçamento Participativo do Distrito Federal. <http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br/index.php/revisao-do-regimento-interno>. Acesso em 24, ago. 2014.

⁵¹ Relatório de Atividades da Gerência de Relações Comunitárias (GERCOM)/ GDF Quadriênio 2011/2014.

juntar, extrair e etc., no final restaram 1.124 prioridades que foram encaminhadas para a LOA, conforme Anexo A. Já no ano de 2012, foram realizadas 200 Plenárias nas 30 RAs, chegando ao total de 11.866 participantes com 606 prioridades levantadas.

Nos anos de 2013 a 2014, não foram realizadas Plenárias de Base para apresentação de novas prioridades, devido ao baixo nível de execução. Portanto, as prioridades apresentadas nos PLOAs de 2013 e 2014 foram as prioridades que no seu status estavam como: sem previsão, sem resposta, ação preparatória, problemas fundiários, etc. (vide Anexo B).

3.1 RESULTADOS

A experiência do Orçamento Participativo no Distrito Federal: 2011/2014, resultou na mobilização de mais 5.000 pessoas nas Plenárias de Apresentação, na realização de cerca de 400 Plenárias de Base, contando com a participação de mais de 45.000 pessoas nas Plenárias de Base ou participando pela internet. Ainda, foram realizadas mais de 700 reuniões nos Fóruns de Delegados, cerca de 25 reuniões com o Conselho, e por fim, o fechamento de um Plano de Investimentos para o Distrito Federal com 1689 prioridades.⁵²

3.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Considerando o baixo nível de execução que impossibilitou a realização das Plenárias de Base nos anos de 2013 e 2014, é possível identificar quais foram as falhas a partir da avaliação da equipe do Orçamento Participativo. De um modo geral, como aspectos positivos, foi avaliado: 1) o empenho para superar as dificuldades encontradas; 2) o uso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) na priorização das propostas e; 3) o desafio que, apesar de árduo, foi gratificante. Os aspectos negativos compreendem as propostas não simplificadas e a divulgação, que deveria ter sido feito com antecedência, com uso da grande mídia. Também foi

⁵²Relatório de Atividades da Gerência de Relações Comunitárias (GERCOM)/ GDF Quadriênio 2011/2014.

considerado como aspecto negativo a não aceitação da proposta por parte das Administrações Regionais, baixo envolvimento dos órgãos governamentais e o baixo índice de participação na internet.

Com base nessa análise, pode-se considerar o entendimento de Brian Wampler⁵³ acerca dos resultados por instituições participativas (IPs). O autor menciona que a análise das IPs devem estar voltadas à uma avaliação das autoridades formais e informais que os participantes exercem. Ou seja, deve-se distinguir a autoridade formal que é concedida como membro da instituição e a autoridade que é factualmente exercida por estes membros. Contudo, consolidar o poder e a autoridade não é uma tarefa fácil, visto que a simples pressunção de que as IPs sejam capazes de exercer a autoridade que lhes é concedida está inserida num longo processo. Por essa razão, é responsabilidade do analista demonstrar exatamente quais os tipos de autoridades formal e informal existentes. Como, por exemplo, os programas de orçamento participativo que são desenhados para dar aos cidadãos maior controle sobre tipos específicos de autoridade para tomada de decisões.

No âmbito das políticas públicas, o autor deixa claro que o funcionamento das IPs está focado na melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização. A população ao ser inserida nesse processo participativo contribui para que suas propostas sejam melhor alocadas nos recursos públicos. É possível identificar que os programas do Orçamento Participativo permitem maior clareza na mensuração dos impactos, na medida em que são conhecidos os níveis de recursos destinados a cada programa, permitindo ainda conhecer quais são os tipos e locais de projetos já implementados ou a serem implementados.

Em que pese os avanços obtidos através da deliberação e representação das IPs, destaca-se que o Orçamento Participativo concorre para a qualidade do processo decisório, de modo que a relação entre o Estado e Sociedade permite às lideranças comunitárias maior protagonismo nas novas formas de participação. Embora, a implementação das prioridades não tenham sido satisfatórias, os

⁵³Pires. Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p.43 a 45.

resultados do Orçamento Participativo no Distrito Federal demonstram que houve potencialização da participação popular, desde o acompanhamento de programas em andamento à fiscalização da execução orçamentária, bem como na estratégia do equilíbrio da correlação de forças entre os diversos segmentos da sociedade.

Além disso, como ponto de partida para um processo em implementação, o acúmulo no nível de conscientização política da população, vai ao encontro da elaboração de propostas baseadas em seus interesses. Como por exemplo, a promoção da inclusão social, geração de emprego, distribuição de renda, eliminação das desigualdades (social, étnica e de gênero).

Ainda que o Orçamento Participativo não tenha atendido as expectativas do Governo, considera-se o avanço na contribuição para a gestão administrativa do governo, que possibilitou também amplo diálogo entre a População e o Governo, propiciando entre as diversas experiências, o conhecimento sobre a legislação orçamentária, plano anual de investimentos e monitoramento das atividades de governo, e a avaliação e desempenho, tornando essencial a identidade programática e cumplicidade na forma democrática do exercício de poder.

CONCLUSÃO

Esta Monografia de Conclusão de Curso teve por tema: “A Participação da Sociedade Civil nas Políticas Públicas à luz do Orçamento Participativo do Distrito Federal.”

Trata-se de uma questão sobre a democracia participativa, onde o Orçamento Participativo possibilita ao cidadão participação e contribuição no processo de alocação dos recursos públicos, considerando suas reais necessidades.

De forma didática, o presente trabalho de conclusão de curso foi dividido em três capítulos, quais sejam: 1) Orçamento Público, 2) O Surgimento do Orçamento Participativo no Brasil e, 3) As Experiências do Orçamento Participativo no Distrito Federal.

No primeiro capítulo, foi abordado o conceito de orçamento público apresentando o entendimento de doutrinadores, depreendendo que é por meio do orçamento que o Governo define as prioridades para as Políticas Públicas para o país: saúde, educação, salário mínimo, seguridade social, infraestrutura, tudo que causa impacto na vida do cidadão, depende dessas definições.

No referido capítulo fez-se, ainda, uma abordagem sobre a aplicabilidade do orçamento, sendo possível identificar que é a Lei Orçamentária que torna concreta a realização de políticas de interesses da sociedade em um conjunto de intenções. O primeiro capítulo trouxe ainda, a abordagem de Participação Social, relacionando sua importância no fortalecimento da democracia.

O segundo capítulo teve como foco o Orçamento Participativo no Brasil, apresentando o seu surgimento, a primeira experiência no país e a implantação no Distrito Federal. Neste capítulo também foi dado enfoque aos processos decisórios no qual cumpre uma metodologia, objetivando o processo efetivo da realização do mesmo em conjunto com a sociedade, realizando todas as suas etapas.

No terceiro e último capítulo, foi apresentada As Experiências do Orçamento Participativo no Distrito Federal, mencionando o Projeto de Lei Orçamentária Anual

(PLOA) referente aos anos de 2010 a 2014, detalhando a estimativa das receitas para cada um, bem como destacando suas prioridades.

Realizada, ainda, uma abordagem sobre os resultados das propostas gerados pelo Orçamento Participativo, e também uma análise dos resultados, relacionando-os com as preferências do cidadão, observando se resultaram em implementação de políticas públicas.

Enfim, o objetivo deste trabalho foi tratar da aplicabilidade técnica do orçamento participativo frente à participação social. Pelo que restou revelado nesta pesquisa, trata-se de um tema árido em que a sociedade não detém pleno conhecimento, ou seja, há desafios a serem enfrentados para adquirir a cultura de acompanhamento da execução do orçamento. Sendo assim, identifica-se que o primeiro desafio está ligado à linguagem do orçamento, de modo que seja mais acessível à sociedade, pois o entendimento é de que esse tema seja tratado somente aos políticos e técnicos. A sociedade não se vê como parte desse processo, e essa afirmativa muito tem a ver com o desconhecimento da importância dessa matéria.

Verificamos que, o maior desafio é de que a sociedade entenda o que é o orçamento público em sua amplitude, de uma forma simples e didática, tendo um amadurecimento de participação na elaboração, como também do acompanhamento e do controle do orçamento. Contudo, aos poucos temos evoluído de forma satisfatória, um exemplo fático está nas experiências de orçamento participativo.

Diante das questões abordadas neste trabalho, foi possível verificar, que os recursos são escassos e as necessidades ilimitadas, o que leva à compressão de que o orçamento possui a função de estabelecer prioridades. O orçamento por ser considerado como um instrumento político, tem de expressar as vontades e reais necessidades da sociedade, constando ainda, que o deve ter um exercício contínuo, de modo que possibilite a ampliação da democracia participativa.

Como bem é destacado no Portal da Coordenadoria das Cidades⁵⁴, o Orçamento Participativo é um processo de empoderamento de seus participantes,

⁵⁴ **Portal da Coordenadoria das Cidades do Distrito Federal**
<http://www.cidades.df.gov.br/diretorias/orcamento-participativo.html>

por permitir que os mesmos tenham direito à voz e voto na definição de investimentos e dos serviços prioritários para sua região.

O que defendo nesta monografia, não é simplesmente a compreensão de como se dá a realização do processo orçamentário, devem ser observados a sua efetividade na implementação de melhorias, bem como a análise dos aspectos positivos e negativos a partir dos resultados das prioridades definidas. O orçamento participativo, objeto deste trabalho, pode ser considerado como um agregador à democratização da relação do Estado com a sociedade. Na medida que a experiência perpassa pela vida do cidadão, rompe-se uma barreira da visão tradicional da universo político, em que a participação está limitada no ato de votar.

Diante do desenvolvimento deste trabalho, emergiu a constatação de que o papel da sociedade civil frente a participação no orçamento, altera o papel do cidadão, onde ele deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública. Ademais, as sugestões propostas pela sociedade que são incorporadas à elaboração/construção das políticas públicas devem estar relacionadas de forma indissociável com o texto constitucional e com as demais legislações aplicadas. Com todas as dificuldades existentes para execução de projetos, e considerando a evolução do desenvolvimento político e histórico do País, é possível reconhecer que os esforços e contribuições dos diversos interlocutores governamentais e não governamentais tem contribuído para a competência de compromissos participativos.

Sendo assim, torna-se essencial que no âmbito do processo participativo, o Governo produza melhores resultados dos impactos a fim de que estes resultem em políticas públicas para melhoria do bem-estar social daqueles cidadãos que esperam a qualidade da democracia na governança participativa.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino et al. **Planejamento governamental para municípios – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. 2. ed. 2010.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10929_em_21_06_2011_15_48_32.pdf. Acesso em 22 set. 2014.

_____. **A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BERTI, Anélio; BERTI, Adriana Costa Pereira. **Gestão e análise orçamentária**. Curitiba: Juruá, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade – por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O futuro da democracia**. 8. ed. Revista e ampliada. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e Políticas Públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2010.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CRUZ, Flávio da. **Comentários à Lei Nº 4.320 – Normas Gerais de Direito Financeiro Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e Comentários ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 135/96**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DALH, Robert; LINDBLOM, Charles. **Política, economia e bem estar social**. Rio de Janeiro: Lidaador, 1963.

DIAZ BORDENAVE, Juan E. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

GDF. **Decreto 32.851 de 8 de abr. 2011**: Dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 2011.

_____. **Decreto 33.712 de 14 de jun. 2012**: Dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. Ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. Planejamento e orçamento governamental – **Coletânea** – v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia entre factidade e validade**. V. 2. 2. ed. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

KOSHINO, Camila do Nascimento. **Orçamento participativo na cidade Estrutural**: um estudo da eficácia da execução do orçamento público. Dissertação. Defendida em 20 de fevereiro de 2013. Universidade Nacional de Brasília.

PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

Portal da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (SEPLAN). Disponível em: <http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/184-lei-orcamentaria-anual.html>. Acesso em 22 ago. 2014.

Portal do orçamento participativo do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br>. Acesso em 24 ago. 2014.

SOUZA, Fábio Jacinto Barreto de Souza. **A Qualidade da democracia no Orçamento Participativo do Distrito Federal**: O Caso da Região Administrativa de Ceilândia. Dissertação. Defendida em 24 de março de 2014. Universidade Nacional de Brasília.

ANEXO A – Orçamento Participativo 2011 – Distrito Federal

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2011 - DISTRITO FEDERAL							TOTAL
AÇÃO	ÁREA AMBIENTAL	FALTA LICENÇA	FALTA ÁREA PARA	ELABORAÇÃO DE	CONFLITO	FALTA PROJETO	
PREPARATÓRIA	APP/APA	AMBIENTAL	CONSTRUÇÃO	PROJETO	FUNDIÁRIO	URBANÍSTICO	
103	4	5	24	104	2	87	1121
CONCLUÍDO	FALTA PROJETO	CONCLUÍDO PROJETO	EM	EM	EM		
PROJETO URBANÍSTICO	EXECUTIVO	EXECUTIVO	LICITAÇÃO	CONTRATAÇÃO	EXECUÇÃO		EM PROCESSO E CONCLUÍDAS
5	4	21	30	12	218		473
CONCLUÍDO	INVIÁVEL	REPETIDA	PARALISADA	SEM	SEM		
		EXCLUÍDA		PREVISÃO	RESPOSTA		
213	73	6	25	170	15		
		0					

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2012 - DISTRITO FEDERAL							TOTAL
AÇÃO	ÁREA AMBIENTAL	FALTA LICENÇA	FALTA ÁREA PARA	ELABORAÇÃO DE	CONFLITO	FALTA PROJETO	
PREPARATÓRIA	APP/APA	AMBIENTAL	CONSTRUÇÃO	PROJETO	FUNDIÁRIO	URBANÍSTICO	
56	0	2	26	49	0	39	538
CONCLUÍDO	FALTA PROJETO	CONCLUÍDO PROJETO	EM	EM	EM		
PROJETO URBANÍSTICO	EXECUTIVO	EXECUTIVO	LICITAÇÃO	CONTRATAÇÃO	EXECUÇÃO		EM PROCESSO E CONCLUÍDAS
0	0	10	17	4	102		189
CONCLUÍDO	INVIÁVEL	REPETIDA	PARALISADA	SEM	SEM		
		EXCLUÍDA		PREVISÃO	RESPOSTA		
66	47	17	5	78	20		

GERAL +	662	208,36	%
---------	-----	--------	---

ANEXO B: Quadro de detalhe e estimativa das receitas fixas nos Projetos da Lei Orçamentária Anual

Esse anexo apresenta o quadro que detalha a estimativa das Receitas e fixa as Despesas, nos Projetos de Lei Orçamentária Anual, referente aos exercícios financeiros de 2010 a 2014, ambos dispostos no art. 1^a de cada lei⁵⁵:

Exercício PLOA	Montante Receita	Despesa
2010	R\$ 14.976.042.372,00	Fixada em igual valor , nos termos do art. 149, § 4º da Lei Orgânica do Distrito Federal, observado o que dispõe a Lei nº 4.386, de 5 de agosto de 2009, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2010.
2011	R\$ 16.922.440.290,00	Fixada em igual valor , nos termos do art. 149, § 4º da Lei Orgânica do Distrito Federal, observado o que dispõe a Lei nº 4.499, de 27 de agosto de 2010, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2011.
2012	R\$ 18.356. 451. 795,00	Fixada em igual valor , nos termos do art. 149, § 4º da Lei Orgânica do Distrito Federal, observado o que dispõe a Lei nº 4.614, de 12 de agosto de 2011, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2011.
2013	R\$ 21.258.837.118,00	Fixada em igual valor , nos termos do art. 149, § 4º da Lei Orgânica do Distrito Federal, observado o que dispõe a Lei nº 4.895, de 26 de julho de

⁵⁵ Portal da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (SEPLAN)

<http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/184-lei-orcamentaria-anual.html>

		2012, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2013.
2014	R\$ 23.394.043.343,00	Fixada em igual valor , nos termos do art. 149, § 4º da Lei Orgânica do Distrito Federal, observado o que dispõe a Lei nº 5.164, de 26 de agosto de 2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2014.

Fonte: Elaborada pela autora com base nas informações do Portal da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (SEPLAN).

Conforme disponibilizado no Portal da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (SEPLAN), tanto o PLOA 2010 e 2011, trazem em seu Anexo XXX Lista Programa dos Macro Objetivos do PPA. Os objetivos correspondem ao controle externo, à vigilância em saúde, ao desenvolvimento e manutenção dos sistemas de informação, à gestão da política de correição, à urbanização, à projetos especiais de ensino, entre outros, totalizando 101 macro objetivos.

No ano subsequente, o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2012, traz em seu Anexo XXXI, o Plano Anual de Investimentos e Serviços do Orçamento Participativo do Distrito Federal, elencando prioridades, voltadas à construção de creches, parques e escolas profissionalizantes, assim como melhorias urbanas, construção de Unidades de Pronto Atendimento (UPA), infra estrutura e pavimentação, asfaltamento, iluminação pública, etc.

Para o exercício de 2013, o PLOA elenca também, em seu Anexo XXXI, o Plano Anual de Investimentos e Serviços do Orçamento Participativo do Distrito Federal, com prioridades para as Regiões Administrativas do DF. As prioridades constantes no plano correspondem à urbanização, construção de postos de saúde, de escolas e creches, etc.

No que se refere ao exercício de 2014, o PLOA reapresenta em seu anexo XXXI, as prioridades elencadas pela população para as despesas em investimentos e serviços públicos. Contudo, as prioridades apresentadas na forma do Plano de Investimentos e Serviços do Orçamento Participativo do Distrito Federal, não foram

executados nos exercícios de 2012 e 2013. Segundo consta no demonstrativo, as pendências consideradas estão relacionadas à ação preparatória, à área para construção, ao projeto urbanístico, à previsão não estimada, à licença ambiental, ao projeto executivo, à área ambiental, ao conflito fundiário e à análise técnica.