

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: DESCRIÇÃO DAS PRÁTICAS ADOTADAS POR ALGUNS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

*PARTICIPATORY BUDGETING: DESCRIPTION OF THE TATICS TAKEN BY SOME BRAZILIAN CITIES*

**Marco Aurélio Batista de SOUSA**

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas (UFMS-CPTL).  
mcb Sousa@bol.com.br

**Fernanda Lenquist NOGUEIRA**

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas (UFMS-CPTL).  
flenquist@hotmail.com

**Camila Helena Ferreira QUEIROZ**

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas (UFMS-CPTL).  
camilaaqueirozz@hotmail.com

**Tarcísio Rocha ATHAYDE**

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas (UFMS-CPTL).  
tarcisio.athayde@yahoo.com.br

**André Luiz FRANCISCO**

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas (UFMS-CPTL).  
admandreluiz@hotmail.com

---

Recebido em 01/2019 – Aprovado em 06/2020

### **Resumo**

Este trabalho tem como objetivo descrever algumas das práticas adotadas por Municípios brasileiros no que se refere à implantação do orçamento participativo. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica principalmente por meio de artigos científicos que tratam sobre este assunto em diferentes bases de dados abertos disponíveis online quais foram utilizados para a redação deste artigo. Com isso, espera-se difundir as bases do orçamento participativo, de modo que ocorra a inserção do cidadão no processo de elaboração das peças orçamentárias e a participação da sociedade se dê desde a elaboração e seleção dos programas a serem executados pela Administração Pública Municipal.

Palavras-chave: Administração Pública; Orçamento Público; Orçamento Participativo.

## Abstract

*This paper has the objective of describing the tatics taken by some brazilian cities in the terms of implanting participatory budgeting. For such, bibliographic reaserches were done mainly through cientifical articles that discuss the subject on different databases available online, that were also used on the making of this article. Hence, a dissimination of the bases for participatory budgeting is expected, in such a way that the insertion of citizens in the process of elaborating budget components and the participation of the society happens since development and selection of programs to be executed by the Municipal Public Administration occurs.*

**Keywords:** Public Administration; Public budget; Participatory budgeting

## INTRODUÇÃO

A gestão do patrimônio público é um ato que requer daqueles que detém o poder responsabilidade e cautela. Se, no passado, os bens do Estado se confundiam com os do governante, contemporaneamente há uma clara divisão, de modo que não devem os gestores dispor daquilo que é público e, portanto daquilo que não os pertencem.

Nesse processo de construção dos institutos de supremacia do interesse público, o orçamento público desempenha um importante papel histórico. A criação desse instrumento, bem como as evoluções que ele sofreu o consagrou como um mecanismo de controle e planejamento das políticas, receitas e despesas públicas. Assim, busca o orçamento público garantir a observância dos princípios a que está submetida à Administração Pública (MOTA, 2009; GIACOMONI, 2017).

Neste contexto, a evolução do próprio orçamento fez com que este deixasse de ser um simples

equacionamento das receitas e despesas do Estado, passando a ser um instrumento de controle e planejamento das políticas públicas que visa a atender às demandas da sociedade em seus mais variados aspectos e, uma vez que os recursos são sempre escassos, e as demandas quase que infinitas, é preciso que sejam feitas escolhas a respeito do que será implementado, bem como quando e onde aplicá-los. Dessa forma, tradicionalmente, essas escolhas são realizadas pelos governantes, que segundo suas ideologias e propostas privilegiam determinados setores do país (MATIAS-PEREIRA, 2017).

Apesar disso, é possível destacar que os destinatários dessas políticas públicas serão sempre os cidadãos que, ainda por cima, são os titulares do poder, segundo destaca a Constituição Federal do Brasil de 1988. Assim, mesmo nessa posição, o que se verifica é que os cidadãos, comumente em sua maioria, não são consultados a respeito das políticas públicas que necessitam, ou mesmo possuem um canal comunicação direto com aqueles que o elaboram.

Uma alternativa a esse cenário é a adoção do orçamento participativo que, como o próprio nome sugere, conta com a participação dos cidadãos em seu processo de elaboração. Trata-se de um importante instrumento, uma vez que se coaduna com os ditames da democracia, regime político do país (GIACOMONI, 2017).

Diante do exposto, este trabalho descreve as práticas utilizadas por alguns Municípios do país que adotam o orçamento participativo em relação ao processo que envolve a sua elaboração e aplicabilidade. Com esse intuito, buscou-se na literatura, publicações que evidenciam a aplicação desta técnica orçamentária, a fim de conhecer melhor suas nuances e contribuir com informações a respeito deste tema para a democracia brasileira.

## ORÇAMENTO PÚBLICO

---

O termo orçamento deriva do idioma italiano “orzare” que significa “fazer cálculos”, este significado é evidenciado pela visão mais pessoal e domiciliar e restrita do termo, uma vez que a maioria dos indivíduos é capaz de relacionar o conceito de orçamento à prática de prever e controlar os gastos pessoais que serão efetuados em um determinado período de tempo (BALEIRO, 2001). Entretanto, faz-se necessário evidenciar uma visão mais ampla do termo orçamento, em especial do orçamento público, uma vez que este não se encontra restrito à previsão e controle de gastos, mas assumindo, ao longo dos anos, um papel fundamental no planejamento das finanças públicas como um todo (GIACOMONI, 2017).

No entendimento de Baleiro (2001, p. 411), pode-se entender o orçamento público como “ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza, ao Poder Executivo, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país”. Além deste entendimento, Bezerra Filho (2013, p. 5), menciona que orçamento público é uma:

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

Esta definição evidencia o papel do orçamento público para com todas as funções e atividades do estado, bem como ao próprio planejamento

dessas atividades, de modo que, pode-se excluir qualquer visão restritiva de seu conceito e entendimento. Nesse mesmo sentido, Mota (2009, p. 17) destaca que o orçamento público é,

um ato administrativo revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a serem arrecadadas pelos órgãos e entidades públicas e fixando o montante dos recursos a serem aplicados pelos mesmos na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de manter ou ampliar os serviços públicos, bem como realizar obras que atendam as necessidades da população.

Desde sua origem, pode-se assim dizer, que o orçamento público passou por uma série de mudanças ao longo dos anos, de modo que ele deixou de ser uma mera peça contábil, passando a funcionar como um meio capaz de orientar as ações e programas a serem desenvolvidos pelos governantes. Esse entendimento de orçamento público o capacita como um meio que fornece vantagens, não apenas para a Administração Pública, mas para a sociedade e demais órgãos fiscalizadores, de modo a promover um maior zelo pelas contas e verbas públicas (ROSA, 2011).

Nesse sentido, destaca-se que o orçamento é fundamental para os governos, sendo o principal documento de políticas públicas, possibilitando-os a selecionar prioridades e os destinos dos recursos financeiros extraídos da sociedade. Nestas decisões que impactam a ordem democrática como representações e accountability, termo que encerra a responsabilidade dos governantes em prestar contas à sociedade (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2005; PINHO; SACRAMENTO, 2008). Por fim, cabe mencionar que o orçamento público,

não pode ser entendido como um fim em si mesmo, mas como instrumento de progresso de uma nação. Sua função é equilibrar a economia nacional. Sua tarefa é afastar as inflações e deflações, mantendo sempre estável a economia, de sorte que os investimentos absorvam toda a poupança, sem excedê-la nem ficarem abaixo dela. O pensamento atual exige a “humanização” do orçamento (BALEEIRO, 2002, p. 422).

Assim, ressalta a importância deste instrumento da Administração Pública, de forma que deve receber a devida atenção não apenas por parte dos profissionais, mas também, em condições ideais, por toda a população, pois além de conter as receitas e despesas e o planejamento para as políticas públicas, trata-se de uma fundamental ferramenta de controle social do governo.

#### **ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA IMPORTÂNCIA PARA A CIDADANIA**

O orçamento público como observado é fundamental para a gestão pública e para a sociedade, pois se caracteriza como uma ferramenta, não apenas para o planejamento dos programas de governo, mas também para o controle social e efetivo exercício da cidadania (ANDRADE, 2017; GIACOMONI, 2017).

O parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal determina que no Estado Democrático: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Segundo esse dispositivo constitucional, o povo é titular do poder, sendo os governantes e legisladores seus representantes. Dessa forma, a noção de representação evidencia que estes devem atuar de acordo com os interesses dos representados, que lhe conferiram legitimidade para tal por meio do voto. Esta noção, por sua vez, é corroborada pelos princípios que orientam a Administração pública, quais seja a supremacia

do interesse público, bem como a indisponibilidade desse interesse, isso quer dizer que os gestores públicos devem atuar em conformidade com o interesse da coletividade, não tendo o poder de dispor dos recursos públicos para satisfazer seus interesses.

Somado a isso, em um estado fiscal, como o Brasil, a receita de tributos é a principal fonte de recursos para as ações do Poder Público, assim, é evidente que os recursos públicos são, de fato, dinheiro que saiu dos bolsos dos contribuintes, formando um patrimônio único, coletivo e público (MATIAS-PEREIRA, 2017).

Baseando-se neste exposto, ou seja, que o dinheiro público financia a atuação do Estado, que, por sua vez, deve agir conforme o interesse daqueles que lhe financiam, isso é, o povo, o orçamento público passa a adquirir uma dimensão fundamental na atuação do Poder Público, pois a fim de que os recursos sejam bem gastos, faz necessário que haja um planejamento (GIACOMONI, 2017; MATIAS-PEREIRA, 2017).

Sob a ótica da relevância do orçamento para a cidadania, destaca-se que a cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e dos governos de seu povo (DALLARI, 1998). Isto posto, o orçamento público, em razão de seus princípios, tais como: publicidade e clareza, dentre outros, possibilita ao cidadão uma participação na vida política do país, pois tendo acesso às leis orçamentárias, é possível conhecer onde e quanto das verbas públicas será empregada, promovendo-se um mais controle por parte da população, que pode, então, verificar se, de fato, os programas propostos representam uma necessidade da sociedade e se os valores são condizentes com os programas (ROSA, 2011; GIACOMONI, 2017). Nesse cenário, os portais da transparência, obrigatórios para a Administração Pública, exercem papel

fundamental, auxiliando no controle dos gastos públicos, devendo ser verificados pelo cidadão, juntamente com as disposições da Lei Orçamentária.

Nesse contexto, Martins Júnior (2004, p. 296) destaca que a participação popular na administração pública “permite um grau mais elevado de correspondência entre as políticas públicas e as demandas sociais e atribui legitimidade substancial às decisões estatais”.

### TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS

Para Silva (2013) e Paludo (2013), os principais tipos de orçamento público são: orçamento tradicional ou clássico; orçamento de desempenho; orçamento programa; orçamento base zero e orçamento participativo.

#### Orçamento Tradicional ou Clássico

Trata-se da forma de orçamento inicialmente utilizada, na qual constava tão somente a previsão das receitas e autorização das despesas a serem realizadas, de modo a dar-se ênfase apenas a uma dimensão do orçamento, qual seja, o gasto (PALUDO, 2013). Para Wilges (1995, p. 36), este tipo de orçamento “objetiva o equilíbrio entre os ingressos e gastos públicos. Apresenta-se apenas como orçamento político, contábil, financeiro e jurídico”. E deste então não havia “concebido o orçamento como instrumento de ação direta sobre a economia, mas como mero relacionamento de recursos que seriam aplicados pelos diversos órgãos de Governo” (WILGES, 1995, p. 36).

Ao compará-lo com o que é esperado do orçamento público atual, verifica-se que se trata de um tipo de orçamento limitado, além de ser pouco efetivo, pois, por mais que proporcione certo controle das finanças públicas, este

instrumento não explora as potencialidades de um orçamento vinculado ao planejamento. Nesse sentido, Paludo (2013, p. 25) destaca que este orçamento reflete “apenas os meios que o Estado dispunha para executar suas tarefas. Sua finalidade era ser um instrumento de controle político do legislativo sobre o Executivo”, não havendo à “preocupação com o planejamento e com a intervenção na economia ou com as necessidades da população”.

Essa limitação do orçamento tradicional também é evidenciada por Giacomoni (2008, p. 55), ao destacar que “o aspecto econômico tinha posição secundária e as finanças públicas caracterizavam-se por sua ‘neutralidade’, pois o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente e o volume dos gastos públicos não chegava a pesar significativamente em termos econômicos”.

O Estado, a fim de realizar suas tarefas, para as quais os recursos financeiros são necessários, utilizava-se do orçamento como um meio de controle e equilíbrio entre receitas e despesas. Assim, mesmo considerado como limitado, este tipo de orçamento é relevante, pois demonstra uma preocupação, ainda que incipiente, com as finanças públicas.

#### Orçamento de Desempenho/ Funcional

Após a prática do orçamento tradicional, as mudanças na administração pública levaram a uma evolução desse modelo, surgindo o chamado orçamento de desempenho.

Nessa forma de orçamento público, havia uma preocupação para além dos gastos unicamente, passou-se, então, a dar ênfase ao desempenho organizacional, isto é, aos resultados, porém, sob um aspecto de eficácia e não de efetividade (PALUDO, 2013). Segundo Giacomoni (2008, p. 162), este tipo de orçamento apresenta os propósitos e

objetivos “para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa”.

Dessa forma, ocorre uma ampliação dos objetivos do orçamento, que passa a considerar não apenas as receitas e despesas, mas também as realizações do Poder Público, mesmo que de forma primordial, segundo os parâmetros atuais. Trata-se então de uma forma de transição entre o orçamento tradicional e o orçamento programa, uma vez que demonstra um início da atenção dada ao planejamento e ações do poder público dentro do orçamento.

### **Orçamento Programa**

Este tipo de orçamento surgiu nos Estados Unidos, no final da década de 1950, “representa a modalidade de orçamento na qual a estimativa dos recursos financeiros e sua destinação derivam da devida elaboração de um plano ou programa de trabalho” (ARAÚJO; ARRUDA, 2006, p. 71).

Nessa modalidade de orçamento, existe uma preocupação com o planejamento e efetividade das ações públicas, de modo que estas passam a constar no orçamento sob a forma de programas de trabalho.

No Brasil, esse orçamento foi determinado pela Lei nº 4.340/1964, tendo sido reforçada pelo Decreto-Lei nº 200/1967. Apesar dessa previsão do orçamento programa no ordenamento jurídico pátrio desde a década de 1960, na realidade, sua efetivação data de 1998, com a edição do Decreto nº 2.829/1998, sendo o PPA 2000-2003 o primeiro a utilizar-se dessa técnica. Desde então, o orçamento programa tem sido utilizado na elaboração das peças orçamentárias no Brasil, em todos os entes federativos. De acordo com

Giacomoni (2008, p. 166), as características deste tipo de orçamento são:

A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas; As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas de alternativas possíveis; Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício; A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento; O principal critério de classificação é o funcional programático; Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e de resultados; O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Verifica-se, portanto, que esse tipo de orçamento é mais contextualizado às necessidades da Administração Pública e da sociedade, apresentando uma dimensão de planejamento das políticas públicas. Dessa forma, ao contrário dos modelos mencionados anteriormente, não há uma preocupação exclusiva com os gastos, bem como existe uma vinculação entre estes e o planejamento, de modo que os resultados são avaliados sob a ótica não apenas da eficácia, mas também da efetividade, isto é, avalia-se o impacto final das ações para a sociedade.

### **Orçamento Base-Zero**

Esse orçamento exige que o administrador justifique, a cada exercício, todas as dotações solicitadas em seu orçamento, de modo a dar-se ênfase à eficiência, isto é, busca-se combater o aumento de gastos e ineficiência na alocação dos recursos, rompendo com o que foi praticado no passado e analisando-se os objetivos e metas atuais, o custo-benefício dos projetos e

atividades (PALUDO, 2013; MATIAS-PEREIRA, 2017).

Neste tipo de orçamento, Silvia (2013, p. 32) menciona que ele consiste “basicamente em uma análise crítica de todos os recursos solicitados pelos órgãos governamentais”, havendo “um questionamento acerca das reais necessidades de cada área”. Anualmente todos os órgãos devem justificar porque precisam daquele recurso.

Trata-se de uma técnica interessante que busca combater ineficiências, de modo que cada gestor deve comprovar a utilidade e direcionamento dos recursos recebidos, havendo, portanto, mais controle sobre o planejamento.

### Orçamento participativo

O orçamento participativo é uma técnica orçamentária em que a alocação dos recursos orçamentários é definida por meio da participação direta da população ou por grupos organizados da sociedade civil (PALUDO, 2013). Esta técnica é capaz de promover a integração dos cidadãos na elaboração do orçamento, de modo que os programas de governo possam corresponder às reais necessidades da sociedade, tendo assim o aval dos cidadãos, que ativamente atuaram nesse processo. Segundo Giacomoni (1998, p. 184) “o processo de elaboração do orçamento público, especialmente no âmbito municipal, pode ainda ser aprimorado mediante a participação da comunidade na análise e discussão dos problemas, logo, na identificação de demandas regionais específicas”.

Assim, a população é chamada a participar das atividades governamentais, por meio de reuniões públicas nas quais são definidas as prioridades para os investimentos em obras e serviços a serem realizadas a cada ano e programas públicos (BLANK, 2006; SILVA,

2013). Segundo Avritzer (2003, p. 14), este tipo de orçamento é:

uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. Em segundo lugar o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos. Em terceiro lugar, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstrução de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes; em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica.

A inclusão da população na elaboração do orçamento se coaduna com um Estado Democrático, pois o titular do patrimônio público – o povo – passa a ser ouvido e a deter um maior poder de decisão. Nesse sentido o orçamento participativo,

combina a democracia direta com a democracia representativa, uma conquista a ser preservada e qualificada. A escolha periódica de representantes é necessária, mas insuficiente, no processo de aprofundamento da democracia; é preciso combiná-la com as mais variadas formas de democracia direta, onde o cidadão possa não só participar da gestão pública, mas também controlar o Estado (SOUZA, 2001, p. 28).

Nesse mesmo sentido, Pires (2001, p. 35), ressalta-se que o orçamento participativo,

representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele, não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser gente e não mero paciente. Ocorre uma radicalização democrática. Nessa passagem, a democracia passa a ser encarada não só como meio para se atingir o fim de melhor alocação de recursos, mas também como fim em si mesmo. Na arena em que se dá a disputa por recursos públicos escassos, os cidadãos exercem o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental. A prática continuada da congestão leva a que, de um lado, o governo vá paulatinamente abandonando a tentação de fazer valer sempre o seu ponto de vista e, de outro lado, a população vai adquirindo visão de conjunto sobre a escassez de recursos e sobre a infinidade de demandas que se apresentam ao governo.

Assim, consagra-se como um instrumento que se alinha à busca de mais equidade e igualdade social, política e econômica (FÉLIX, 2002). Fica evidente, portanto a relação entre o orçamento participativo e a democracia e transparência, além de refletir as reais necessidades e demandas da sociedade e colaborar com a efetividade das ações nele inseridas.

É justamente essa característica básica do orçamento público que Orsi (1997) considera como seu objetivo, um instrumento que visa assegurar a participação das pessoas na definição das prioridades de investimentos que acham mais interessantes para seu bairro, cidade, podendo contribuir a aumentar a responsabilidade da gestão pública em relação àquela ação e a fiscalização do que realmente está sendo investido.

Devido à complexidade logística de sua realização, considerando-se que o Brasil é um país

de dimensões continentais, o Orçamento Participativo tem sido aplicado em municípios, entes que oferecem uma maior proximidade entre a população e o governo local.

No entanto, ainda assim, verifica-se certa resistência à utilização deste tipo de orçamento, o que pode ser um reflexo dos diversos contextos, tais como: a desigualdade social que propicia um conflito de interesses entre os diferentes setores da sociedade, bem como entre esses e os interesses econômicos das empresas, bem como o contexto político que ainda se caracteriza por um confronto de interesses entre a população e os legisladores (PIRES, 2000).

De maneira geral, trata-se de uma forma de inclusão do cidadão no governo, promovendo-se mais transparência e legitimidade para os gastos públicos, o que, a longo prazo, irá se refletir não apenas em melhorias para a sociedade, mas também em uma administração pública voltada para o cidadão e às reais necessidades públicas.

A respeito das etapas da implantação do orçamento público, podem existir variações entre os entes que o aplicam. No entanto, devem ser observadas algumas etapas e particularidades, a saber: negociação interna, bases do processo de participação, visitas inter-regionais, sincronismo entre população e governo e acompanhamento e fiscalização de execução orçamentária (TONOLLIER, 1999; COSTA, 2010).

Na etapa de negociação interna, ocorre a negociação entre as diversas secretarias, além de serem feitos levantamentos quanto às arrecadações e gastos do município. Na segunda etapa, são elaboradas as bases de todo o processo, desenvolvendo-se as metodologias que mais se adéquem a situação local. A terceira etapa caracteriza-se pela busca de recursos fora do município, por meio de visitas inter-regionais. Na sequência, ocorre o estabelecimento de um



consenso entre a população e o governo municipal, devendo haver diálogo entre os envolvidos. Por fim, após a elaboração do orçamento, ocorre o acompanhamento e fiscalização de sua execução, de modo que a participação popular não se esgota na elaboração do orçamento, mas deve persistir por todas as etapas de execução (COSTA, 2010; PANATO, 2012). De maneira geral, é preciso que o ente federativo adapte a metodologia de implementação à sua realidade, de modo a conferir efetividade a todo o processo.

### **METODOLOGIA DA PESQUISA**

---

Tendo como base o objetivo deste estudo, a pesquisa caracteriza-se no primeiro momento como exploratória e posteriormente como descritiva. Exploratória por buscar “desenvolver e esclarecer conceitos e ideias a fim de fornecer hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”, como se dispõe este trabalho (TRIPODI, FELLIN E MEYER, 1981, p. 64). E, descritiva por buscar registrar os fatos, registrá-los, analisá-los e classificá-los e interpretá-los sem a interferência do pesquisador como irá ocorrer nesta pesquisa (ANDRADE, 2010).

Dentro dos preceitos de um estudo exploratório e descritivo, esta pesquisa se utilizará também da pesquisa bibliográfica que foi realizada tendo como base principalmente artigos publicados em periódicos científicos que tratam sobre o tema de estudo, os quais foram passíveis de acesso e observação.

No que diz respeito à abordagem do problema da pesquisa, o estudo apresenta aspectos predominantemente qualitativos. O uso deste tipo de abordagem, conforme Richardson (1999) é relevante, por descrever a complexidade do problema, analisar a interação de variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos

vivenciados por grupos sociais, contribuir no processo de mudança, criação ou formação de opiniões de grupos e possibilitar o entendimento das particularidades dos indivíduos.

Portanto, a pesquisa se caracteriza como sendo um estudo exploratório e descritivo, do tipo bibliográfico utilizando-se da abordagem qualitativa, bem como da análise descritiva dos dados e das informações observáveis.

### **PRÁTICAS ADOTADAS EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

---

Uma vez destacado os diversos aspectos relativos ao Orçamento Público, bem como apresentadas as características e vantagens do orçamento participativo cabe apresentar algumas experiências de municípios brasileiros com a utilização dessa forma de orçamento.

O Orçamento Participativo já foi adotado nos municípios de Porto Alegre (RS); Belo Horizonte (MG), a partir de 1993, São Paulo (SP), entre os anos de 2001 e 2004, Soledade (RS); Campo Mourão (PR); Londrina (PR); Franca (SP); Angra dos Reis (RJ); Vitória (ES); Ipatinga (MG), dentre outros (PANATO, 2012).

Existem muitos casos de orçamento participativo em diversas regiões do país, sendo que cada caso possui suas especificidades. Dentre essas, é possível destacar a quantidade de recursos destinados ao orçamento participativo, que varia, desde a totalidade, como é o caso de: Porto Alegre; Betim; Vila Velha; Volta Redonda e Recife, até percentuais menores (COSTA, 2010).

Na maioria dos casos observados na literatura pesquisada, a estrutura de participação e negociação é composta principalmente de duas instâncias decisórias, quais sejam: as assembleias regionais e o Conselho do Orçamento Participativo (COSTA, 2010).

De qualquer forma, se faz necessário que os municípios se organizem e estruturam os seus procedimentos relativos ao orçamento participativo da melhor forma possível. A implantação desse orçamento não pode ser realizada de qualquer modo, apenas com o intuito de simular uma participação da sociedade, é preciso que seja de fato bem estruturada. Para tanto, o município dispõe de certa discricionariedade, podendo organizar-se da forma mais adequada à sua realidade, desde que proporcione uma experiência enriquecedora para os envolvidos e para a cidade como um todo.

Uma análise do orçamento participativo no município de São Paulo evidencia uma importante característica desse processo. Segundo Martin e Guerrini (2017), o orçamento participativo neste município se caracterizou como um mecanismo de accountability na gestão municipal. Essa característica se evidencia como uma característica fundamental desse orçamento, pois o accountability pode ser compreendido como responsabilização, estando intimamente relacionado com a democracia e prestação de contas (CAMPOS, 1990). Assim, verifica-se que a participação popular, desde a elaboração do orçamento, é benéfica para que se possa ter mais controle social da administração pública, bem como mais prestação de contas por parte dos governantes.

Um estudo realizado em Maringá (PR), após a realização de orçamento participativo, revelou que 20,62% dos entrevistados consideraram esta forma de orçamento como “ótima”, enquanto que 55,50% a consideraram “boa”. Essa pesquisa, na qual a ampla maioria aprovou o orçamento participativo, demonstra que esta técnica pode contar com o apoio popular, uma vez que foi aceito e aprovado pela população local (ELIAS; FERREIRA, 2006).

De acordo com Dário Júnior (2016, p. 28), no município de Suzano, estado de São Paulo, foi realizado um orçamento participativo que consistiu das seguintes etapas:

- I – fase externa: a) Reuniões preparatórias; b) Plenárias regionais deliberativas.
- II – fase interna: a) Secretaria executiva; b) Assembleia Geral dos Representantes e Fórum dos representantes; c) Conselho do Orçamento Participativo, o CORPO; d) Comitê de Acompanhamento da Execução do Plano de Investimentos.

Alguns aspectos relativos a essa organização merecem destaque. As reuniões preparatórias se caracterizavam como espaços destinados a comunicar o orçamento, convidando as plenárias regionais deliberativas, de modo a auxiliar na organização da população para sua atuação. Essas reuniões tinham o objetivo de estimular a participação popular nas Plenárias Regionais Deliberativas; explicar o funcionamento do Orçamento Participativo e apresentar e discutir o planejamento orçamentário municipal (DÁRIO JÚNIOR, 2016).

As Plenárias Regionais Deliberativas, por sua vez, eram um espaço de participação direta da população, onde ocorriam discussões e deliberações de questões relativas ao orçamento, de modo a dar publicidade ao processo do orçamento participativo (OP); informar e discutir ações do poder público municipal; prestar contas das demandas do OP, relativas aos ciclos anteriores; discutir, apresentar e votar as demandas; eleger 1 (um) conselheiro titular, 1 (um) conselheiro suplente e representantes para as demais fases do OP (DÁRIO JÚNIOR, 2016).

Importante lição é possível tirar desse modelo de organização do orçamento participativo: a população do município é heterogênea em suas características e necessidades, e, muitas vezes,

isso se reflete nas diferentes regiões de uma cidade. Assim, é interessante que exista uma preocupação com espaços destinados especificamente às diferentes regiões do município, de modo a aproximar-se ainda mais da realidade, e sem que haja uma má representação de todas as camadas e setores da população.

No município de Canoas, no Rio Grande do Sul, a implementação do orçamento participativo iniciou-se em 2009. Esse projeto era composto por quatro interfaces, a saber: a “prefeitura na rua”, cujo objetivo era buscar maior resolutividade e conexão com a população, consistindo da ida do prefeito juntamente com sua equipe a diferentes regiões da cidade, a fim de coletar reivindicações, críticas e sugestões; as audiências públicas, nas quais os cidadãos tinham um canal direto de comunicação com o prefeito; as plenárias de serviço, realizadas semestralmente com o objetivo de avaliar os serviços públicos e prestar contas das ações do governo; e o orçamento participativo, que destinou parcela dos recursos do município para a realização de obras escolhidas pela sociedade civil, priorizando os diferentes setores da cidade (DOMINGOS, 2017).

Uma observação interessante decorre do estudo da implementação do orçamento participativo em Canoas (RS), se por um lado, o orçamento participativo por si só já confere maior participação popular na administração pública, nesse município, essa participação foi ampliada por outros mecanismos, o que é bem-visto, uma vez que quanto maior a participação da população nas decisões e na vida política do ente, maior a concretização da democracia (DOMINGOS, 2017).

O que se depreende desses casos expostos é que é preciso que haja uma organização e estruturação de todo o processo do orçamento participativo, o que pode ocorrer por meio de

várias reuniões, dentre outras formas de interação entre a população e o governo local, além da necessidade de se observar as diferentes demandas das regiões e setores do município, devendo estes ser ouvidos separadamente, de modo a proporcionar benefícios para todos. A título de exemplo, uma região pode desejar a construção de uma creche em seus limites, ao passo que outra região pode querer outro tipo de construção. Assim, é preciso que haja uma série de discussões e estudos, por parte da administração, para que ela forneça dados às populações envolvidas, não apenas sobre os custos relativos aos programas, mas também sobre a efetividade dessas ações, de modo que a decisão da população possa ser fundamentada e não aleatória. Por fim, é preciso que todas essas ações e organização atinjam o objetivo maior do orçamento participativo, que é promover maior democratização do processo de gastos públicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A partir das informações expostas no trabalho, observa-se que o orçamento público é fundamental para a gestão dos recursos públicos, proporcionando mais controle e responsabilidade quando de sua aplicação.

A vinculação das peças orçamentárias ao planejamento foi um avanço para a Administração Pública, e conforme evidenciado no trabalho, passou a ser uma prática adotada nas formas contemporâneas de orçamento público. Por meio do planejamento das políticas públicas, é possível que ocorra mais eficiência, eficácia e efetividade em sua execução, o que geraria mais benefícios à população.

Além disso, o orçamento proporciona aos cidadãos uma oportunidade de acompanhar e conhecer aquilo que os governantes planejam realizar, isto é, como pretendem gastar o dinheiro

público. Com isso, cria-se um mecanismo de controle da administração pública, para que a atuação dos gestores seja mais ética e voltada aos interesses públicos.

Nessa dimensão de mais controle social por meio do orçamento, o orçamento participativo se mostra como um aliado da população, sendo duplamente benéfico: inicialmente, a inserção dos cidadãos em sua elaboração, nas decisões a respeito das matérias orçamentárias, proporciona uma maior adequação das políticas públicas às reais necessidades do povo, pois este participou ativamente do processo decisório; além disso, como segundo ponto benéfico a se destacar, em decorrência dessa participação direta, os cidadãos passam a ter mais condições de conhecer aquilo que consta nas peças orçamentárias, de modo que pode exercer melhor seu papel de fiscalização e controle da administração pública.

Diante da importância do orçamento público, especialmente do orçamento participativo, para os cidadãos e para a Administração Pública, este artigo se propôs a apresentar as características desse orçamento, contextualizando-o e apresentando alguns dos municípios em que sua prática ocasionou benefícios e, principalmente, aprendizado para os demais entes federativos.

Assim, primeiramente, foram apresentados aspectos gerais do orçamento público, evidenciando-se seu conceito, sua importância os tipos de orçamento público existente, quais sejam, o orçamento tradicional, de desempenho, programa, base-zero, e dando ênfase ao orçamento participativo, objeto desse estudo.

Por fim, foram apresentadas algumas práticas encontradas na literatura a respeito da aplicação do orçamento participativo, de forma a descrever os principais aprendizados encontrados com essas práticas.

Dessa forma, espera-se que este trabalho contribua com a comunidade acadêmica, fornecendo aos profissionais em formação, bem como àqueles que já se encontram em exercício, e também aos gestores e população em geral uma fonte de conhecimento sobre esse assunto, de modo que a prática do orçamento participativo possa ser ainda mais discutida e ampliada.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; DURAND, M. R. G. L. Finanças públicas, democracia e accountability: o debate teórico e o caso brasileiro. In: 29º Encontro Anual da ANPOCS 2005, 2005, Caxambu. Anais do 29º Encontro Anual da ANPOCS 2005, 2005. v. 1. p. 83-83.
- ANDRADE, N. A. Contabilidade pública na gestão municipal: Métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- ANDRADE, M. M. Introdução à metodologia do trabalho científico. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ARAÚJO, I; ARRUDA, D. Contabilidade Pública da Teoria à Prática. São Paulo: Saraiva, 2006.
- AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z (Orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.
- BALEIRO, A. Uma introdução à ciência das finanças. 15a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- BEZERRA FILHO, J. E. Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva. 2a ed. São Paulo: Atlas, 2013
- BLANK, C. Desenvolvimento de um Método de Seleção de Prioridades de Demandas de uma Comunidade em um Processo de Orçamento Participativo Fundamentado no Pensamento Sistêmico. 2006. 178 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Coordenadoria de Pós-

Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2006.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CAVALCANTE, R. J. Transparência do Orçamento Público Brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão. 2008. 99 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Orçamento Público, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2008.

COSTA, D. M. D. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 15, n. 56, p.1-21, 2010.

DALLARI, D.A. Direitos humanos e cidadania. São Paulo: Moderna, 1998.

DÁRIO JUNIOR, I. R. CORPO em movimento: marcas do orçamento participativo na cidade de Suzano/SP. 2016. 286 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Educação, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Rio Claro, 2016.

DOMINGOS, H. C. O orçamento participativo do município de canoas, rio grande do sul: um estudo de caso. 2017. 68 f. TCC (Graduação) - Curso de Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

FÉLIX, R. S. Orçamento participativo: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002.

GIACOMONI, J. Orçamento público. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIACOMONI, J. Orçamento público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARIN, P. L; GUERRINI, A W. Participação na cidade de São Paulo no período de 2001 a 2016: orçamento participativo ao programa de metas. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, Ddd, v. 2, n. 1, p.109-128, jul. 2017.

MARTINS JÚNIOR. W. P. Transparência Administrativa: Publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004.

MATIAS-PEREIRA, J. Finanças públicas. 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

MOTA, F. G. L. Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Brasília: Cidade Gráfica e Editora LTDA, 2009.

ORSI, F. C. Orçamento participativo: uma metodologia em ascensão. Porto Alegre, 1997.

PALUDO, A. V. Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PANATO, M. A. orçamento participativo municipal e o desinteresse da população no exercício cidadão de participar. 2012. 80 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Goioerê, 2012.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability já podemos traduzi-la para o Português? Anais... do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Salvador, BA, Brasil, 16, 2008.

PIRES, V. Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Manole, 2001.

PIRES, V. Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente. Monografia vencedora do V Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional (2000) 1º lugar/ Tema: Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira 2 de setembro de 2000. Disponível em:. Acesso em: 30 set. 2012.

ROSA, M. B. Contabilidade do setor público: de acordo com a s inovações das normas brasileiras de contabilidade técnica aplicadas ao setor público. São Paulo: Atlas, 2011.

RICHARDSON, R. J. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, V. L. A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática de acordo com as novas normas de contabilidade aplicadas ao

setor público e os manuais editados pelo STN. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SOUZA, C. A nova gestão pública. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães (Salvador), Gestão Pública: Desafios e Perspectivas, p. 38-62, 2001.

TONOLLIER, O. A. Orçamento participativo: Análise de uma experiência concreta. Curso de Relações Fiscais Intragovernamentais. Porto Alegre, 1999.

TRUJILLO FERRARI, A. Metodologia da pesquisa científica. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982

WILGES, I. J. Noções de Direito Financeiro: Orçamento público. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 1995.