

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA
DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO - FACE

MÁRCIO CUNHA COELHO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: OBSTÁCULOS E OPORTUNIDADES

Brasília – DF
2009

Márcio Cunha Coelho

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: OBSTÁCULOS E OPORTUNIDADES

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento e Finanças

Orientador: Paulo Carlos Du Pin Calmon

**Brasília – DF
2009**

Dedico este trabalho a todos os que
me ajudaram : Esposa , Orientador
, Professores , Progenitores e
Colegas.

RESUMO

O estudo analisa as dificuldades e potenciais para a efetiva implementação e ampliação das experiências de participação popular no Brasil. O presente trabalho , além de fornecer um panorama das experiências já realizadas ,indica ainda os avanços tecnológicos como possíveis ferramentas de disseminação e aprimoramento do orçamento participativo , seja pela função de possibilitar maior transparência , prestação de contas ou pela votação digital. Constatou-se na pesquisa , que problemas estruturais e culturais da política e gestão orçamentária no Brasil acabam contaminando ,também , a prática de orçamentação participativa , acarretando em baixa realização das demandas sociais e exploração política. Todavia , estes problemas não invalidam a participação popular , e sim reforçam a necessidade de maior controle social , engajamento e educação política para se alterar este quadro de falência de legitimidade da democracia representativa brasileira . Assim a participação popular tenta estreitar a descomunal distância entre o interesse público e a gestão governamental , resgatando as funções primárias do estado e trazendo , sobretudo , esperança.

PALAVRAS CHAVES: Orçamento Participativo , Finalidade Pública , Controle social, Transparência e Participação.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento Participativo no Mundo	21
Tabela 2 – Resultados do Orçamento Participativo – Rio Grande do Sul	29
Tabela 3 – Orçamento Participativo Digital – Belo Horizonte	43
Tabela 4 – Orçamento Participativo Digital – Recife	44
Tabela 5 – Prioridades Temáticas - 1992 a 2004 Porto Alegre	46
Tabela 6 – Uso do Computador pelo Mundo	50
Tabela 7 – Proprietários de Computador pelo Mundo	51
Tabela 8 - Percentual das pessoas que utilizaram a Internet, no período de referência dos últimos três meses, na população de 10 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões, segundo o sexo e os grupos de idade – 2005	54
Tabela 9 - Percentual das pessoas que utilizaram a Internet em cada local, na população de 10 anos ou mais de idade que utilizou a Internet, no período de referência dos últimos três meses, por Grandes Regiões e sexo, segundo o local de acesso à Internet – 2005	55
Tabela 10 – Dívida em relação à despesa – apenas refinanciamento	57
Tabela 11 – Despesas Discricionárias executadas – Poder Executivo.	58
Tabela 12 - Execução de Investimento 2008	62
Tabela 13 - Obras do Orçamento Participativo – Porto Alegre	64

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1 – Realização x Previsão por função 2006	59
Quadro 2 – Realização x Previsão por função 2007	60
Quadro 3 – Realização x Previsão por função 2008	61
Gráfico 1 - Execução de Investimento - União 2008	62
Gráfico 2 - Execução de Investimento - Capitais 2008	63
Gráfico 3 - Obras do Orçamento Participativo - Porto Alegre	64

SUMÁRIO

1. – Introdução	8
1.1. – Formulação do Problema	10
1.2. – Objetivos	10
1.2.1. – Objetivo Geral	10
1.2.2. – Objetivos Específicos	10
1.3. – Justificativas	11
2. – Fundamentação Teórica	12
2.1. – Conceitos e História do Orçamento	12
2.2. – Orçamento Tradicional	13
2.3. – Orçamento de Desempenho	14
2.4. – Orçamento– Programa	14
2.5. – Modelo Brasileiro de Sistema Orçamentário	15
2.6. – Participação Popular na Constituição	18
2.7. – Orçamento de Participativo	20
2.7.1 – Metodologia do Orçamento Participativo	24
2.7.2 – Orçamento Participativo Estadual	28
2.7.2.1 – Rio Grande do Sul	29
2.7.3 – Orçamento Participativo Nacional.	30
3. – Metodologia	33
4. – Resultados	34
4.1 – Vantagens e Oportunidades	34
4.1.1 – Racionalidade e Objetividade no Gasto Público	36
4.1.2. – Rede de Orçamento Participativo	37
4.1.3. – Orçamento Participativo Impositivo	37
4.1.4. – Movimentos Sociais e Culturais	39
4.1.5. – Orçamento Participativo Digital.	39
4.1.6.1. – Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte	42
4.1.6.2. – Orçamento participativo Digital em Recife	43
4.2. – Limitações e Resistências	45

4.2.1. – Uso Político e Manipulação	46
4.2.3. – Necessidade de Informação, Educação e Capacitação	47
4.2.4. – Transparência e Accountability	49
4.2.5. – Exclusão Digital	50
4.2.6. – Dificuldade de Alinhamento entre os Planos Locais e Estratégicos	56
4.2.7. – Rigidez Orçamentária	56
4.2.8. – Contingenciamento e Baixa Realização	58
4.2.9. – Fragilidade institucional e Normativa	65
5. – Conclusão	66
Referências	68

1. Introdução

Historicamente, a evolução do orçamento, assim como da administração pública e sociedade, progride com o grau de legitimidade de seus governos, partindo de sistemas autocráticos até à participação popular. Portanto, estes avanços, legais e culturais são os reais fomentadores, também, nas mudanças das técnicas de planejamento e gestão da máquina pública, e aliadas, aos diversos graus de intervenção do estado na economia, promovem novas atribuições ao orçamento, como assinala, em bases gerais, Nascimento (2003).

O processo de evolução das técnicas orçamentárias, então, está intrinsecamente relacionado com a modernização conceitual do orçamento e de seu enfoque. Inicialmente, a orçamentação usava a denominada técnica tradicional, com sentido estritamente contábil, nitidamente incremental e alheia ao planejamento. Baseava-se nas despesas de exercícios anteriores, incentivando gastos desnecessários, apenas para garantir dotações futuras. Em seguida, o enfoque foi voltado para as “coisas que o governo faz”, refletindo principalmente, na classificação funcional e foi denominado de orçamento de desempenho. Já o orçamento-programa, teve como marco o Decreto-Lei nº 200/1967, podendo ser definido como um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações, na tentativa de integrar o planejamento estratégico e as políticas governamentais ao processo orçamentário. Em 2000, com as inovações do PPA 2000/2003 tivemos o marco do orçamento de resultados, que seria um aprimoramento na avaliação e monitoração do desempenho do orçamento-programa; onde existe a tentativa de se vincular recursos alocados com resultados tangíveis de maneira que estas informações corroborem na tomada de decisões.

Hoje, seguindo o processo natural de evolução social e da gestão pública, pode-se contar com uma enorme quantidade de municípios em todo o Brasil, que estão aderindo ao Orçamento Participativo, deixando as formas do Orçamento Tradicional e procurando integrar a população na fiscalização e gestão sobre os recursos públicos. A idéia do Orçamento Participativo, já se estendeu para vários países no mundo, onde cada um a vem empregando, conforme o nível cultural e o de desenvolvimento, não esquecendo da participação popular, que tem seu papel importante na hora de fazer reivindicações junto ao poder público. Afirma Pires:

Nas últimas décadas, várias experiências, em todo o mundo, foram levadas a efeito, em nível local, no âmbito de prefeituras(...). Várias dessas experiências tornaram-se vitrines de um novo modo de governar. Entre elas pode-se citar Bolonha (Itália), Barcelona (Espanha), Yokohama(Japão), Ontário (Canadá), Portland e Estado de Minesota (EUA) (PIRES, 2001, p. 51).

O Orçamento Participativo é uma evolução dos Modelos Orçamentários existentes, em que todos participam de maneira mais efetiva e ampla em relação às suas necessidades, procurando cada qual a melhor forma de empregar os recursos públicos. Conclui Pires:

Para adotar o Orçamento Participativo há necessidade de que sejam utilizadas as técnicas do Orçamento - Programa, a fim de que a linguagem dos fins acoplados aos meios, configurando planos viáveis, sirvam de base para decisões e avaliações. Também não há motivo para abandonar a contribuição que o Orçamento Democrático oferece, de permitir maior participação do Legislativo sobre as decisões que envolvem definição de fontes e usos de recursos. Representantes do Legislativo e comunidade e setores organizados devem interagir no processo (PIRES, 2001, p. 36).

Atualmente, apesar destes avanços , a base do orçamento é constituída cada vez mais de despesas com caráter continuado e obrigatório, fato que reduz em muito a aplicabilidade de um orçamento efetivamente participativo. Essas despesas aliadas ao direito adquirido, evidenciam um forte incrementalismo na manutenção das funções estatais, ficando alheias a um controle efetivo de resultados e, principalmente, do social. Esta complexidade em adequar a alocação de recursos às reais necessidades de uma sociedade , exigiria, então, inovação contínua , inclusive para superar os tradicionais problemas da má gestão pública e corrupção no Brasil. Giacomoni (1994) ressalta que os orçamentos públicos brasileiros estão bem mais próximos do “incrementalismo” de Wildavsky do que das formas de orçamentos baseadas em avaliação de programas.

Portanto , este trabalho pretende contextualizar e mensurar as experiências participativas e sua possível disseminação a luz dos tradicionais problemas na gestão do gasto público no Brasil e das conquistas tecnológicas contemporâneas.

1.1. Problema

Até que ponto a prática de orçamentação participativa pode ser apontada como alternativa à democracia representativa, considerando-se as vantagens e desvantagens de sua aplicação no presente modelo institucional e cultural da administração pública brasileira ?

1.2. Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Avaliar a técnica de participação popular no ciclo orçamentário e analisar a eficiência da mesma em promover a alocação ótima de recursos e bem-estar social, tendo em vista o legado da democracia representativa e deficiências do modelo de gestão orçamentária no Brasil.

1.2.2. Objetivos Específicos

- Discorrer sobre as principais experiências na elaboração orçamentária participativa e demonstrar o estado atual de disseminação da prática no Brasil e no Mundo.
- Avaliar fatores de resistência e obstáculos à efetiva realização e ampliação do orçamento participativo.
- Discorrer sobre as vantagens e oportunidades para a sua aplicação.
- Avaliar se as ferramentas de informação utilizadas nas experiências nacionais e o patamar de inclusão digital atual brasileiro são suficientes para fomento do processo decisório, elaboração do orçamento participativo e garantia da transparência e prestação de contas no ciclo orçamentário.
- Expor o grau de realização efetiva das demandas sociais no orçamento participativo e no investimento.
- Apurar o grau de independência da prática em função da rigidez orçamentária e da eficiência na execução do planejamento.

1.2. Justificativas

O orçamento participativo é apontado atualmente como uma evolução natural no processo de alocação de recursos nos países democráticos, sendo importante ferramenta de controle e equalização de interesses, e, por isso, promessa de promover o bem-estar ótimo de uma sociedade. Portanto, ele se manifesta na existência de instrumentos de cobrança e de controles recíprocos que corroboram para otimizar a gestão pública, permitindo evitar a apropriação da máquina estatal por interesses privados, o desperdício, e a alocação de recursos para fins não previstos (DINIZ,1998). Tendo em vista a agilidade , facilidade, interatividade e democratização do conhecimento proporcionados pela internet e novas tecnologias, o presente trabalho propõe perscrutar possíveis resistências e aplicabilidades desta inovadora técnica de cooperação entre governo e sociedade civil .

2. Fundamentação Teórica

2.1. Conceitos e História do Orçamento

Para aprofundarmos e compreendermos o surgimento do Orçamento participativo é imprescindível discorrer sobre as conceituações clássicas do Orçamento e origens. Pela conceituação de Aliomar Baleeiro, o processo de orçamentação seria:

O orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (BALEIRO, 1997, p. 411).

Já Sanches define Orçamento como:

Documento que prevê as quantias de moeda que, num período determinado (normalmente um ano) devem entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes. Usualmente formalizado através de Lei, proposta pelo Poder Executivo e apreciada e ajustada pelo Poder Legislativo na forma definida pela Constituição (SANCHES, 1997, p. 168).

Giacomoni descreve que o conceito do orçamento público deve ser elaborado a partir de uma análise das características de sua transformação além de considerar a sua multiplicidade de aspectos:

Seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiam no passado. Assim, o entendimento de sua conceituação atual fica facilitado a partir da análise que caracterizou a transformação de seus papéis principais, que, por sua vez, determinaram alterações na importância relativa de cada um dos aspectos citados (GIACOMONI, 2002, p. 64-65).

Já Peres e Gomes apontam o orçamento público como peça fundamental da atividade pública no cumprimento de seus objetivos constitucionais :

O orçamento público é o instrumento básico da gestão estatal, consistindo da programação dos gastos relacionados ao funcionamento institucional do Estado, à cidadania e à infra-estrutura do desenvolvimento econômico-social, bem como a previsão ou estimativa dos recursos necessários à

Matias (2006), por sua vez, acrescenta que o orçamento possui dois propósitos essenciais: o financiamento das atividades governamentais e a estabilização da economia, atuando, desta forma, como instrumento de política fiscal.

A origem dos orçamentos está ligada à origem do poder de tributar e este, segundo Aliomar Baleeiro (1997) tem berço na chamada "cúria régia" dos povos europeus. Tratava-se de um conselho de nobres e sacerdotes que auxiliavam o monarca, principalmente quanto à tributação, em certas resoluções importantes de interesse coletivo. Já Viana (1950) Indica como sede de nascimento do orçamento público, a Inglaterra medieval. Conforme o autor, mais precisamente, em 15 de junho de 1215, quando foi assinada e divulgada a Magna Carta pelo Rei João Sem Terra, devido às pressões realizadas pelos barões feudais, principais integrantes do Conselho Comum, que buscavam limitar o poder de tributar do rei. Na França ,em 1313, já surgem alguns impostos sobre vendas , já, esboçando um protótipo de orçamento. De acordo com Burkhead (1971), o sistema orçamentário francês ajudou a consolidar alguns princípios orçamentários, hoje considerados básicas: anualidade do orçamento; votação do orçamento antes do início do exercício; o orçamento deve ter todas as previsões financeiras para o exercício; e não vinculação de itens de receita a despesas específicas.

2.2. Orçamento Tradicional

Antes do advento da Lei nº 4.320, de 17/3/1964, o orçamento utilizado pelo Governo Federal era o orçamento tradicional. O orçamento clássico se caracterizava por ser um documento de previsão de receita e de autorização de despesas, estas classificadas segundo o objeto de gasto e distribuídas pelos diversos órgãos, para o período de um ano. Em sua elaboração não se enfatizava o atendimento das necessidades da coletividade e da Administração; tampouco se destacavam os objetivos econômicos e sociais. O orçamento, então , era nitidamente voltado para a função de controle , no que se refere aos aspectos contábeis , priorizando o objeto de gasto e o emprego das dotações aos fins (SANCHES,1997).

2.3. Orçamento de Desempenho

Dessa forma, a lei 4.320/64, se tornou um marco importante, já que antes da lei o orçamento era considerado analítico (discriminava os objetos de despesas e seus pormenores), estava ligado ao controle jurídico, financeiro e contábil e tinha como foco principal a prestação de contas. Após o advento da referida lei o orçamento deixa de ser analítico para se tornar sintético (gasto discriminado até o elemento de despesa), a receita e a despesa são estruturadas de forma que evidencie a política econômico-financeira do governo e as ações explicitadas conforme um programa de trabalho contendo funções, atividades e projetos, além de existir a preocupação de que o orçamento contenha todas as despesas do governo (CORE, 2001). O orçamento funcional apresenta um grande avanço em relação ao orçamento tradicional, pois focaliza aquilo que o Governo faz, em vez da mera escrituração do objeto de gasto. O orçamento de desempenho transfere a ênfase dos meios de realização para a realização em si mesma, arremata Burkhead (1971).

2.4. Orçamento-Programa

O marco para a institucionalização do orçamento-programa no Brasil, e caminho evolutivo ao orçamento participativo, está configurado, principalmente, no Art. 7º do decreto – lei 200/67:

A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso (BRASIL, 1967).

Segundo Silva (1996), o orçamento-programa é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política econômico-financeira do Governo e em cuja elaboração foram observados os seus princípios.

Lima (2003) define o orçamento-programa como um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários a sua execução.

Para Belchior (1976) o orçamento-programa é um plano expresso por um conjunto de ações a realizar (programa) e pela identificação dos recursos (orçamento) necessários à execução. Já Peres o caracteriza como:

Aquele que apresenta os propósitos, objetivos e metas para os quais a administração solicita os fundos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho elaborado dentro de cada programa (PERES, 2003, p. 61).

Peres e Gomes (2000) conceituam o orçamento-programa como sendo “o orçamento financeiro anual aquinhado com o plano de metas governamental, elaborado a partir do planejamento.

Portanto, de acordo com o supracitado podemos entender o orçamento-programa como aquele que vincula as políticas de governo com a execução orçamentária, através da classificação por programas e da avaliação do alcance de suas metas previstas.

2.5. Modelo Brasileiro de Sistema Orçamentário.

O sistema orçamentário nacional está fundamentado na constituição de 1988, através da hierarquia e relacionamento de três leis ordinárias: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.(BRASIL, 1988)

Atualmente, o processo de elaboração orçamentária inicia-se com a definição do Plano Plurianual. É ele quem identifica e norteia os macroobjetivos e prioridades para quatro anos, formando, através dos programas, um elo da estratégia de longo prazo com orçamento anual.

ART165 § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.(BRASIL, 1988)

O controle do atingimento de metas destes programas é feito por indicadores possibilitando a correção anual através da revisão do PPA. Esta revisão é fundamentada na Lei nº 10.933 de 2004 e alterações promovidas pela lei nº 11318 de 2006, que atribuiu novas funções e regras ao PPA. Esta lei estabelece que o Poder Executivo deverá enviar ao Congresso Nacional, até o dia 31 de agosto de cada exercício, relatório de avaliação contendo as estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, tanto nas ações constantes do PPA e suas alterações, como das novas ações previstas, para os três exercícios subsequentes ao da proposta orçamentária enviada em 31 de agosto. Desta forma, a capacidade de revisão PPA foi denominada de PPA “deslizante” e consiste numa prática importante para se adotar medidas corretivas e direcionar o planejamento de forma mais realista. Ainda segundo estas leis a revisão deverá conter alguns requisitos básicos:

§ 3º A proposta de alteração ou inclusão de programa, conterá, no mínimo:

I - diagnóstico do problema a ser enfrentado ou da demanda da sociedade a ser atendida;

II - demonstração da compatibilidade com os megaobjetivos, desafios e diretrizes definidos no Plano;

III - estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício de sua apresentação e nos três exercícios subsequentes. (BRASIL; 2006).

O Plano, também, garante um mínimo de continuidade dos seus programas, pois no primeiro mandato de cada presidente ainda vigora o PPA do governo anterior. O presidente da República, então, envia a proposta para apreciação e votação no Congresso Nacional. Com base no PPA aprovado, o governo federal envia ao CN até o dia 15 de abril a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que determina as metas e prioridades, diretrizes orçamentárias, alterações sobre a legislação tributária, entre outros. Assim, a LDO estabelece as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária. O processo de elaboração da LOA começa com as unidades orçamentárias, que estabelecem seus orçamentos para o exercício seguinte e os encaminham para suas respectivas setoriais que por sua vez atendem aos limites

da Secretaria de Orçamento Federal, órgão central do sistema orçamentário, que se encarrega de consolidar as propostas e encaminhá-la à Presidência da República. Para fazer os cálculos da receita para o ano seguinte, a SOF considera estimativas para o PIB e a previsão de inflação para estipular os limites de gasto. O PLOA é enviado ao Congresso Nacional onde deve ser votado até o final de cada legislatura. Nesta etapa os parlamentares podem apresentar as emendas, alterando, algumas vezes significativamente, o orçamento e o planejamento governamental. Cada parlamentar pode apresentar 20 emendas individuais para alterar o orçamento da União. Além das emendas individuais, existem as emendas de bancada e de comissões permanentes, totalizando, costumeiramente, o montante de 9000. Estas emendas parlamentares são apresentadas à comissão de orçamento, formada por deputados e senadores, onde serão discutidas e votadas. As emendas, portanto, podem atingir vultosos valores, que além de atrasar a aprovação do orçamento, acabam tendo, em alguns casos, uso político e de atendimento aos financiadores de campanhas.

Após a sanção, o governo libera as verbas para a execução orçamentária, utilizando relatórios de gestão para identificar as correções necessárias na programação orçamentária e financeira para atingir as metas de superávit estipuladas, meta criada pela LRF para garantir a sustentabilidade e governabilidade da máquina estatal. Além do PPA, LDO, lei 4320 a LOA deve obedecer também a LRF. A LRF atribuiu novas regras aos gestores públicos como o limite de gastos com pessoal e dívida, por exemplo. Todavia, este excesso de normas, atinge a margem alocativa e a capacidade de intervenção econômica por parte do Estado. Outras causas da rigidez orçamentária, no cenário atual, são o crescimento dos gastos obrigatórios, a vinculação de receitas a despesas predeterminadas, e o compromisso com o cumprimento de metas de superávit primário nos últimos anos. Os gastos obrigatórios aumentaram, principalmente, pela promulgação da Constituição em 1988, como por exemplo, as transferências constitucionais para estados e município.

Portanto, a rigidez orçamentária deixa pouquíssima margem de alocação de recursos, deixando algumas vezes, por ausência de maior participação de outros setores, o bem estar social em segundo plano. Vemos, porém, que num contexto de alta corrupção, fragilidade institucional e ingerência política, o país parece não

possuir maturidade democrática, e ética, para um afrouxamento destes controles, que parecem, neste caso, mais nos proteger do que limitar. Vale salientar, também, a difícil realização dos planos e orçamentos no Brasil, caracterizando a peça orçamentária como autorizativa, e demonstrando grande fragilidade quanto ao planejamento e efetividade das políticas públicas. A luz destes problemas Matias (2006) indica possíveis caminhos mais virtuosos para a Administração pública e sociedade:

Uma aproximação à comunidade, decorrente da consecução responsável de um amplo processo de descentralização administrativa, pode ser a chave para introduzir mudanças necessárias no modelo atual. É necessário, no entanto, estar pronto para aproximar o Governo da comunidade para mobilizar as energias sociais que estão nela presentes em seu favor e não cooptá-la em favor dos propósitos inflexíveis das lideranças do aparato tecnoburocrático. (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 321)

2.6. Participação Popular na Constituição

A Constituição Federal de 1988, em seu bojo, consagra a democracia semidireta ou participativa como um dos princípios fundamentais da República. Já em seu art. 1º, parágrafo único, a Constituição declara que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

Assim, o art. 14 da Constituição, ao abrir o Capítulo IV - Dos Direitos Políticos, proclama que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante (I) plebiscito, (II) referendo e (III) iniciativa popular” (BRASIL, 1988). Esses instrumentos elencados na carta magna permitem, assim, a participação popular direta no processo legislativo brasileiro.

Quanto ao poder Executivo, a Constituição de 1988 prevê a participação da comunidade nos setores da seguridade social, particularmente na saúde e na assistência social, educação, cultura e criança e adolescente. Determina, ainda, em

seu artigo 37 inciso 3º, a participação do usuário na Administração Pública direta e indireta e a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, proclamada no artigo 29 do texto constitucional.

Na área das finanças públicas, embora a Constituição não tenha feito menção explícita à participação popular, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101 de 2000, determina o incentivo à participação popular e a combinação da representação política com o exercício direto do poder, que se caracteriza pela participação direta e pessoal na formação dos atos do governo, realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos e leis orçamentárias. Finalmente, no Judiciário, a participação popular é defendida tanto no acesso a este Poder, por meio da ação popular, como na competência para julgar os denominados crimes dolosos contra a vida, através do Tribunal do, constantes no art. 5º.

Apesar do marco da carta cidadã de 1988, e algumas experiências exitosas, vemos que persiste uma resistência histórica, caracterizada pela ausência da participação social na política e planos das entidades estatais, evidenciando o caráter impositivo e autoritário do gestor público tradicional, como analisa Pires:

A história da Administração municipal brasileira apresenta mais exemplos de planos de governo esporádicos, elaborados e seguidos conforme o estilo de cada governante, do que uma tradição de processo de planejamento sistemático, contínuo e com efetiva participação da população. (...) Até a década de 70, muitos municípios – especialmente os considerados grandes e médios – elaboraram planos diretores, com o auxílio de técnicos integrantes de seus quadros ou de consultores externos. Embora incluindo estudos da situação socioeconômica e administrativa local, esses planos eram voltados precipuamente para os problemas físicos da cidade, o controle de sua evolução e crescimento num prazo relativamente grande. (...) não foram, de maneira geral, eficazes nas cidades brasileiras (PIRES, 2001. p. 47).

David Osbourne e Ted Gaebler (1994), por sua vez, apontam três premissas para potencializar a efetiva participação da sociedade:

- 1 – repassar responsabilidade ao cidadão em vez de servi-lo, já que as comunidades têm maiores obrigações para com seus integrantes do que os serviços profissionais têm em relação a seus clientes;
- 2 – enfoque nas necessidades do cliente e não da burocracia, facilitando um canal permanente com a sociedade; e
- 3 - incentivar a transferência de poder para as coletividades a fim de se

complementar a eficiência e efetividade dos mecanismos de mercado. Ao renovar o modelo de burocracia administrativa, o governo empreendedor necessita atender tanto ao mercado, quanto à comunidade.

2.7. Orçamento Participativo

No Brasil, as gestões municipais participativas tiveram sua gênese a partir da experiência pioneira ocorrida em Lages (SC), no fim dos anos 70. Já nos anos 80, os modelos de participação social de Boa esperança (ES), de Diadema (SP) e de Recife (PE) eclodiram. Mas, segundo relatado por Giacomoni (2002), foi somente em Vila Velha, na gestão de 1983 a 1986, que foi utilizada pela primeira vez a denominação de orçamento participativo. Finalmente, a experiência que difundiu o modelo de orçamento participativo, nacionalmente e internacionalmente, foi a de Porto Alegre, em 1989, e a qual prossegue até hoje, institucionalizando-se e aprimorando-se através dos benefícios da continuidade. Atualmente, o conceito de orçamento participativo é apontado como uma prática nova e bem sucedida de participação social e aprimoramento da democracia local, capaz de promover a educação política e estimular a cidadania. Desta forma, a prática de orçamentação participativa é adotada em diversos continentes, conforme demonstrado na tabela 1.

Tabela 1 - Orçamento Participativo no Mundo

Continente	País	Experiências
América do Sul e Central	Brasil	Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte, Guarulhos, Diadema, Santo André, Fortaleza, Mundo Novo, Suzano, João Pessoa, São Carlos, Varginha, São Leopoldo, Gravataí, Campina Grande, São Mateus, Osasco, Vitória, Várzea Paulista, Concórdia, Goianésia, Londrina, Natal, Olinda, Pará de Minas, Rio das Ostras, Santa Maria, Estado do Rio Grande do Sul
	El Salvador	San Salvador, Micro-região de Juayúa, Nejapa, Alegria
	Colômbia	Samaniego, Manizales, Marsella, Medellín, Envigado, Arauca, Pereira, Valle del Cauca, Ibague
	Equador	Cuenca, Cotacachi, Ibarra, Montufar, Chimborazo, Cayambe, Orellana
	Argentina	Buenos Aires, Rosário, Córdoba, La Plata, Moron, Bella Vista – Corrientes
	Peru	O OP está previsto na Constituição da República, sendo assim considerada uma política de Estado de carácter obrigatório
	Bolívia	Uncía, Ciudad de El Alto (La Paz), Pintada
	Chile	Buin, Cerro Navia, La Pintana, Molina, San Antonio, Rancagua, Illapel, Talca, Lautaro, Freirina, S.Salud Tacahuano, San Joaquín, Municipalidad de Frutillar, Municipalidad de Puerto Montt
	Costa Rica	Escazu
	Venezuela	Caracas, Guacara, Libertador, Mérida, Baruta
	Guatemala	Quetzaltenango, San Juan Comalapa...
	República	O OP tornou-se lei nacional em 2007.
	Uruguai	Montevideo, Paysandu, Maldonado, Florida
América do Norte	Paraguai	Asunción
	Canadá	Guelph, Toronto Community Corporation, Montreal
	EUA	Chicago
Europa	México	San Pedro, Gomez Palácio
	Inglaterra	Bradford, Salford, Harrow, Sunderland
	Bélgica	Mons
	França	Saint-Denis, Bobigny, Arcueil, Limeil- Brevannes, Morsang-sur-Orge, Paris XX, Poitiers,Região Poitou Charentes (OP dos Liceus)
	Itália	Comune de Grottammare, Roma XI, Napoles, Modena, Arezzo, Colorno, Reggio Emilia, Trento, Paderno Dugnano, San Canzian d'Isonzo, Anzola dell'Emilia, Novellara, Provincia de Cagliari, Provincia de Reggio Calabria, Senago, Senigallia, Vimodrone, Bergamo, Veneza, Região de Lázio
	Alemanha	Rheinstetten, Lichtenberg (Berlin)...
	Portugal	Alcochete, Alvito, Aljustrel, Avis, Batalha, Braga, Carnide (Lisboa), Castelo de Vide, Castro Verde, Lisboa, Marvão, Palmela, Santiago do Cacém, São Brás de Alportel, São Sebastião (Setúbal), Serpa, Sesimbra, Vila Real de Santo António
África	Espanha	Sevilha, Córdoba, Getaf, Albacete, Campillos, Novelda, Xirivella, Santa Cristina d'Aro, Figaró-Montmany, Logroño, Tudela, Donostia-San Sebastián, Zaragoza, Sant Joan D'Alacant, Jerez, Castellón, Petrer
	Cabo Verde	Sta Cruz (Ilha de S.Vicente), São Miguel (Ilha de S.Vicente), Paul (Ilha de Sto.Antão),Mosteiros (Ilha do Fogo)
	África do Sul	Bufalo
	Moçambique	Maputo

Fonte: Projeto Orçamento Participativo Portugal (<http://www.op-portugal.org>)

Sua expansão e reprodução em outras localidades não são, porém, uma tarefa fácil de ser concretizada. Segundo Avritzer (2002), a sua importância como forma de democratização das políticas públicas no Brasil só poderá vir a se firmar se, de fato, for possível ampliá-lo a outras regiões e situações político-partidárias diferentes daquela de Porto Alegre.

O orçamento participativo vem surgindo nas últimas décadas como uma alternativa para a gestão orçamentária e alocação de recursos. Há porém, algumas diferenças a serem consideradas entre o Orçamento Clássico e o Orçamento Participativo, já que o primeiro é elaborado com premissas quase que na íntegra do Poder Executivo e, o segundo é elaborado observando-se a vontade do Poder Público em comunhão com a população. Segundo Giacomoni:

O Orçamento Participativo pode ser percebido, portanto, como um aperfeiçoamento da etapa do processo orçamentário que, tradicionalmente, desenvolve-se no âmbito do Poder Executivo. Essa qualificação decorre, em primeiro lugar, da maior rigidez, concedida à programação dos investimentos, ao contrário da flexibilidade que caracteriza a maneira convencional de programação, e, em segundo lugar, do compartilhamento das escolhas com a comunidade, ao contrário da tradicional decisão monopolizada pelo Poder Executivo (GIACOMONI, 2002, p. 205).

Sánchez apresenta a seguinte definição, apontando a participação social como uma nova tendência democratizadora:

Mais cedo do que tarde, perto de todos nós, O OP descortina um horizonte de possibilidades que está recolocando com a força de novos protagonistas sociais o desabrochar de uma nova onda democratizadora em nossas sociedades (SANCHEZ, 2000, p. 113).

Esta participação propicia a implementação de novos mecanismos e processos de gestão para os entes envolvidos, em busca de soluções simples e, muitas vezes, locais e com conhecimento empírico, gerando bons resultados, quando utilizada no interesse de todos, atendendo assim a finalidade da administração pública, como categoricamente afirma Giacomoni:

O modelo da decisão participativa inova em relação aos métodos convencionais de planejamento e orçamentação, mas mantém consistência com algumas das recomendações teóricas importantes. O modelo atende, por exemplo, ao pressuposto de Waterston de que, em lugar da escolha de objetivos que, na maioria das vezes, apenas idealizam a realidade, deve-se ter, como primeira etapa do processo de planejamento, a determinação dos problemas básicos a serem solucionados. É importante notar, também, que a ampla participação social na identificação dos problemas qualifica as escolhas e constitui-se em espaço onde emergem outras estratégias, além daquelas deliberadas pela instituição.(....) Os interesses conflitantes e a desigual distribuição dos recursos políticos entre os grupos sociais são de

difícil harmonização exclusivamente pelo sistema administrativo público (GIACOMONI, 2002, p. 207).

Ensina, ainda, Giacomoni:

No Orçamento Participativo, com frequência, a comunidade – diretamente – é apontada como sendo parceira do Executivo nas escolhas e decisões orçamentárias. (...) Pode-se concluir que a legitimidade das representações orçamentárias e a qualidade dos processos de escolha das mesmas são questões internas do próprio movimento comunitário (GIACOMONI 2002, p. 205-206).

Portanto, no orçamento participativo a vontade da população é considerada de suma importância para o desenvolvimento de sua cidade e região, na medida em que esta passa a indicar as prioridades de investimento de sua área.

Segundo Santos (2003), as principais características do orçamento participativo são: participação extensiva dos cidadãos sem restrições, combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes, a definição das normas internas; e alocação dos recursos para investimentos baseada em critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e normas estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas referentes à aplicação da política pública, orientados pelos limites financeiros e legais.

Existe então, um maior controle social que segundo o estudo do Conselho Científico do CLAD (2000), estaria diretamente relacionado à participação no estabelecimento das diretrizes de governo e no orçamento público, na gestão direta de serviços ou através da participação da população em conselhos para auxiliar na formulação de políticas públicas, órgãos de vigilância e fiscalização da ação governamental.

Conforme explanado por Azevedo e Anastasia, por meio do Orçamento Participativo, a política pública deixa de ser vista, e experimentada, apenas como um processo de agregação de preferências dadas e passa a incorporar uma dimensão deliberativa, que abrange também a formação e a transformação das preferências, a construção do consenso e a explicitação da diferença (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002). Declaração reforçada por outro autor quando assinala que apesar do apelo quase utópico, o orçamento participativo ainda enfrenta,

argumento reforçado por Sucupira, o arcaico problema da definição das prioridades em função da escassez de recursos, onde pressão, negociação e consenso são parte do processo (SUCUPIRA, 1999).

Sartori (1994), por sua vez, contrário às posições de participação popular, defende a participação minimalista, ressaltando que o povo em modelos de maior participação poderia ser atraído por ideologias extremistas, ameaçando a estabilidade mediante a construção de governos totalitários. Avesso a esta teoria, Pateman (1992), aponta que esta vertente desconsidera alguns problemas causados pela participação mínima, tais como sentimento de ineficácia política e baixo status socioeconômico.

Przeworski sintetiza a problemática da realização do orçamento participativo no Brasil:

Talvez numa sociedade com alto padrão de desigualdade, nenhuma instituição estatal possa fazer respeitar suas leis de forma universal, mesmo na presença de mecanismos institucionais verticais e/ou horizontais bem desenhados e estruturados. Assim, a reforma das instituições estatais, mesmo se amplamente concebida, como no caso brasileiro, não somente em termos administrativos, como também em termos políticos, pode não ser suficiente para superar as desigualdades políticas na presença de grandes desigualdades econômicas e sociais (PRZEWORSKI, 1998, p.04).

2.7.1. Metodologia do Orçamento Participativo

Quanto a metodologia, a doutrina não indica um modelo ideal para a elaboração do orçamento participativo. Em cada localidade, e respeitando as diferenças sócio culturais e singularidades regionais, o administrador público deve identificar qual método que melhor se adaptará para elaboração de um planejamento participativo, almejando o interesse da comunidade em questão e da própria gestão pública.

Quanto às considerações sobre a dimensão de aplicação do orçamento participativo, Giacomoni (2002) reforça que o processo de elaboração do orçamento público, principalmente na esfera municipal, pode ser aperfeiçoado pela participação

da comunidade na análise e discussão dos problemas e na identificação das soluções, já que a sociedade, maior interessada, tem o melhor conhecimento das necessidades locais, e adverte que para uma grande cidade como São Paulo é preciso a utilização de diversos instrumentais de participação social: as audiências públicas, pesquisas de opinião, painéis, comitês de orçamento, entre outros.

No tocante ao rito legal do ciclo orçamentário, não existem grandes mudanças pela instauração do orçamento participativo. As etapas convencionais do ciclo, planejamento através dos planos plurianuais e sua conexão com os orçamentos anuais através dos programas, fixação de despesas e previsão de receitas na elaboração orçamentária, tramitação legislativa, execução e controle. O que muda com o orçamento participativo é a possibilidade de participação mais intensa e efetiva, em um ou mais desses momentos do processo. Porém, na maioria dos processos municipais, a participação da população ocorre principalmente na elaboração do orçamento.

Segundo alguns pesquisadores, dentre eles Ribeiro e Simon (1993), existem duas formas distintas para elaboração do orçamento participativo:

- 1) Método Dedutivo, onde quem tem competência para elaborar e consolidar os projetos de orçamentação participativa é a prefeitura, encaminhando posteriormente para discussão e votação públicas.
- 2) Método Indutivo, onde existe a prévia escolha e indicação, nas audiências públicas, dos projetos por parte da população, e conseqüente consolidação dos projetos por parte da prefeitura.

Segundo Pires (2001), O método dialético, ou dedutivo, proporcionaria uma maior interação entre a administração pública e a população organizada, possibilitando com flexibilidade de escolha e revisão de forma tempestiva, alcançar um projeto não necessariamente consensual, mas negociado até chegar ao ponto em que ambas conciliariam seus objetivos no melhor arranjo, atingindo a legitimidade e responsabilidade necessárias para a execução e monitoração dos projetos escolhidos como prioritários.

Tendo em vista, o tamanho dos grupos sociais que compõem o processo de elaboração do orçamento participativo, a metodologia dialética se apresenta como a mais adequada para o melhor alinhamento de interesses e ganho sinérgico. Além disso, este método permite maior grau de participação popular do que o indutivo, acrescentando ainda, o fato de este, além de dar mais legitimidade ao processo, protege de forma mais eficiente contra o uso político do orçamento participativo.

Outro aspecto de grande importância para o êxito do orçamento participativo é a existência de uma comissão coordenadora que, conforme Pires (2001), se responsabilize pela implementação da metodologia e alcance dos resultados pretendidos. Outros importantes agentes do orçamento participativo, conforme explica o site do orçamento participativo de Porto Alegre (2009), são:

- Conselho do Orçamento Participativo (COP) - Órgão máximo de deliberação do OP, é composto pelos conselheiros escolhidos nas Assembléias Regionais e Temáticas. Este órgão planeja, propõe, fiscaliza, e Também atua na revisão do Regimento Interno do OP, seus critérios gerais e técnicos.No modelo de Porto Alegre, também existem representantes da Prefeitura no Conselho, mas estes não possuem o direito a voto nas deliberações.
- Conselheiros - são os representantes das Regiões ou das Temáticas, que formam o Conselho do Orçamento Participativo. A eleição ocorre durante as Assembléias Regionais e Temáticas.
- Delegados - representantes diretos da população no processo de participação popular.
- Fórum de Delegados - É a instância do conjunto de delegados escolhidos pela população. Suas reuniões são regionais ou temáticas.

Na maior parte dos municípios onde existe a metodologia dialética para a realização do orçamento participativo, são adotados as seguintes etapas:

- Definição de regiões geográficas.

- Âmbito interno: a administração define o coordenador e o grupo de apoio para auxiliar nos aspectos administrativos e estruturais do orçamento participativo , entre estes a convocação de plenárias e assembléias.
- Assembléias Temáticas e regionais: concomitante ao passo anterior , a sociedade elege as prioridades plenárias temáticas , ocorre a eleição dos Conselheiros, definição do Número de Delegados e Prestação de Contas. Neste ponto a elaboração de cartilhas e propaganda é fator essencial para maior capacitação e representatividade popular no processo.
- Apreciação pelo poder legislativo: a confecção do projeto de lei, este será encaminhado para o legislativo, onde será apreciado. Assim que for aprovado, o ciclo se fecha com a avaliação do processo orçamentário e reinicia quando do acompanhamento da execução.

Em Porto Alegre o ciclo do orçamento participativo , conforme o site de op (2009) é realizado de acordo com o seguinte modelo:

1) MARÇO/ABRIL

Reuniões Preparatórias

Reuniões de articulação e preparação nas regiões, micro-regiões, temáticas e outras.

Reuniões de integração dos Fóruns de Delegados(as) e Fóruns de Planejamento.
Pauta: Prestação de Contas; Apresentação do Plano de Investimentos; Apresentação do Regimento Interno; Critérios Gerais e Técnicos; Discussão para Chapa de Conselheiros(as); Sugestão de prioridades e demandas pela Internet.

2) ABRIL/MAIO

Assembléias Regionais e Temáticas

Rodada de Assembléia nas regiões e temáticas.

Pauta: Eleição das Prioridades Temáticas; Eleição dos Conselheiros(as); definição do Número de Delegados(as); Prestação de Contas.

3) MAIO/JUNHO/JULHO

Regiões e Temáticas

Pauta: Eleição dos Delegados(as); Hierarquização das Obras e Serviços; Deliberação das Demandas da Internet (Fórum de Delegados). Antes da hierarquização: visita dos delegados(as) às demandas solicitadas, para conhecimento.

4) JULHO

Assembléia Municipal

Pauta: Posse dos Novos Conselheiros(as); Entrega da hierarquização das Obras e Serviços; Discussão de tema de caráter geral.

5) JULHO/AGOSTO/SETEMBRO

Análise das demandas e montagem da matriz

Governo: Análise técnica/financeira das demandas; Montagem da Matriz Orçamentária.

6) AGOSTO/SETEMBRO

Votação da Matriz

Discussão e votação da Matriz Orçamentária e do início da distribuição de recursos para as regiões e temáticas no COP.

7) OUTUBRO/DEZEMBRO

Detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços

Finalização da distribuição de recursos para as regiões e temáticas. Apresentação e votação da proposta de PIS (análise técnica/financeira das demandas de obras e serviços) nos fóruns de delegados regionais e temáticos, com presença do GPO, SMGL e órgãos afins, com encaminhamento anterior da proposta aos referidos fóruns.

8) NOVEMBRO/DEZEMBRO

Discussão nos fóruns regionais e temáticos das alterações ao RI (Regimento Interno), Critérios Gerais, Técnicos e Regionais.

9) DEZEMBRO/JANEIRO

Discussão e votação do Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais.

10) FEVEREIRO

Recesso

2.7.2.Orçamento Participativo Estadual

Apesar das dificuldades em se aplicar o orçamento participativo em áreas geográficas mais extensas, sejam por fatores logísticos ou por falta de vontade política, algumas experiências de orçamento participativo em nível estadual foram realizadas, como no Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul de 1999 a 2002, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul.

2.7.2.1 Rio Grande do Sul

Para a instauração do Orçamento Participativo na esfera estadual, o Governo tentou reproduzir o processo, já consolidado, no município de Porto Alegre. Desta forma, o OP estadual, assim como o de Porto Alegre, adotou um processo participação popular nas decisões governamentais e teve como princípios fundamentais: 1) garantia de participação a todos os interessados; 2) consulta e debate sobre o orçamento com a sociedade; 3) auto-regulamentação do processo; 4) transparência e prestação de contas.

Tabela 2 - Resultados do Orçamento Participativo – Rio Grande do Sul

Ano	1999	2000	2001	2002
Participantes	188.528	281.926	378.340	333.040
% do nº de Eleitores	2,65	3,96	5,32	4,68
Delegados Eleitos	8.460	13.987	18.601	16.145
Assembléias Públicas Realizadas	644	670	735	775

Fonte: Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF) e Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) – Governo do Estado do RS.

Vale ressaltar no caso do Rio Grande do Sul os prejuízos e barreiras ao orçamento participativo, inclusive ações judiciais e menções de inconstitucionalidade, advindos da briga política e da descontinuidade do processo participativo. Também se constata a dificuldade do Orçamento Participativo Estadual, talvez devido a insipiência no âmbito novo, em contemplar projetos mais estratégicos, resultando em demandas locais de grande semelhança com a experiência municipal.

2.7.3.Orçamento Participativo Nacional

Alguns países como o Peru e República Dominicana já adotam o orçamento participativo como ferramenta legalmente constituída. No Peru, durante o ano de 2003, o governo aprovou a lei nº 28056, Lei Marco do Orçamento Participativo, onde foram estabelecidas as disposições gerais que , conforme o dispositivo legal tentam assegurar a efetiva participação da sociedade no processos de programação orçamentária .

No Brasil, o governo federal ao estabelecer, na elaboração da proposta do PPA – Plano Plurianual 2004 -2007, um mecanismo que proporciona a interação entre sociedade e governo, entre esferas diversas de governo e mesmo dentro do próprio governo, inova e abre o primeiro passo para um possível orçamento participativo federal: a discussão com a população sobre a formulação de políticas públicas. Conforme indica Silva (2006) este planejamento participativo no PPA 2004-2007 atinge três dimensões:

- 1) Nacional: foram realizadas consultas às entidades da sociedade civil organizada de representação nacional, regional e temática para a discutirem sobre a estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Nesta dimensão foram realizadas reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social;
- 2) Setorial: nesta dimensão, o governo submeteu à apreciação da sociedade as Orientações Estratégicas Setoriais elaboradas pelos Ministérios a partir da Orientação Estratégica de Governo. Cada Ministério realizou suas consultas e audiências através de conselhos e fóruns institucionais formados pelas representações da sociedade civil a que e alinhassem a sua realidade temática e política.
- 3) Territorial: voltada a sociedade civil e as esferas estaduais e municipais. A estratégia de desenvolvimento de longo prazo foi debatida com a sociedade civil organizada em fóruns estaduais de Participação Social nos 26 estados e no DF, expondo ao debate representantes de cerca de 2000 entidades constituintes da sociedade brasileira.

O planejamento foi dirigido pelos representantes governamentais, e

promoveram, junto aos representantes de governos estaduais, a discussão sobre as prioridades regionais, principalmente quanto às ações de infraestrutura, tal como ocorre na metodologia de orçamentação participativa nos municípios.

O princípio que rege os mecanismos de participação popular no planejamento governamental é o princípio da universalização das decisões de governo. Deste se deduz que qualquer pessoa que demonstre interesse, através da facilitação de meios por parte do Governo, aponte suas idéias e demandas e colabore no processo decisório, quando da escolha das ações prioritárias do Governo. Silva (2006).

O citado autor, também destaca a necessidade do atendimento de alguns requisitos para viabilizar o cumprimento deste princípio supracitado: suprir de informação adequada ao público, motivação e o fornecimento de mecanismos efetivos de poder, a fim de que o cidadão tenha a possibilidade de atuação quanto à defesa e acolhimento de suas demandas.

Atualmente, tramitam no Congresso Nacional algumas propostas de emenda constitucional aventando a instauração do Orçamento Participativo. Entre elas, vale destacar o projeto de lei complementar 22 de 2007, ainda aguardando parecer, que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal a fim de contemplar o Orçamento Participativo.

Art. 1º Esta Lei Complementar visa a alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, acrescentando alínea g ao inciso I do seu art. 4º, para determinar que as leis de diretrizes orçamentárias estabeleçam as condições e demais exigências para a participação popular, em caráter obrigatório, na elaboração dos orçamentos de todos os Entes da Federação.

Art. 2º O art. 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescido de alínea g, com a seguinte redação:

(Art. 4º g) condições e exigências relativas à participação popular, em caráter obrigatório, na fase de elaboração da proposta orçamentária por todos os Entes da Federação.” (NR)

Art. 3º Esta lei complementar entra em vigor no primeiro dia do exercício financeiro imediatamente subsequente ao de sua publicação oficial. (BRASIL; 2007).

Também foi requerida na Câmara dos Deputados, através do requerimento 4645 de 2009, criação da Frente Parlamentar em Defesa do orçamento transparente , participativo e imperativo. Outra importante tentativa de implementação é a Proposta de emenda constitucional nº 281 de 2008, de caráter suprapartidário, que além de estimular a participação social na elaboração do orçamento, prevê a instauração do orçamento impositivo.

Art.165.....

§ 9. As receitas previstas na Lei Orçamentária Anual para a realização da sua programação serão de execução obrigatória, vinculadas às despesas nela previstas, e deverão ter caráter participativo, impositivo e inclusivo, sob pena de caracterização de crime de responsabilidade.(BRASIL, 2008).

Portanto, apesar das dificuldades existe ainda um forte movimento em relação ao orçamento participativo em âmbito nacional, que segundo os proponentes legislativos e alguns doutrinadores pode além do ganho da formação de redes de participação, reservar montantes significativos para a “inversão de prioridades”, reforçando a distribuição na alocação de recursos e possibilitando o atendimento à demandas inatingíveis pelo atual sistema orçamentária , que possibilita devido aos financiamentos privados, a captura da classe política pelos interesses de pequenos grupos privados.

3 . Metodologia

Para a consecução dos objetivos propostos, utilizou-se a seguinte metodologia: A pesquisa foi fundamentada em material documental-bibliográfico referente aos objetivos supracitados, através de consultas realizadas em livros, periódicos, artigos, leis, dissertações, teses e sites da internet. Em relação à abordagem, o método adotado foi o qualitativo, tanto na coleta de informações quanto no tratamento das mesmas. Também foram realizadas consultas no sistema Fiscalize da Câmara , Banco de dados Access de execução orçamentária federal e sistema de Acompanhamento das Obras e Serviços de Porto Alegre para a elaboração de tabelas e quadros .

4. Resultados

4.1. Vantagens e Oportunidades

Uma das grandes vantagens do orçamento participativo é a sinergia resultante da parceria entre a sociedade e o poder público, trazendo ganhos políticos e de bem-estar social reais. Também reforça a cidadania e a auto-estima da sociedade, Segundo Pires:

O Orçamento Participativo é uma oportunidade para esse exercício, porque ele permite ao indivíduo resgatar a idéia que é sujeito, de que é suficientemente digno para ser respeitado pelo poder publico, que faz parte de um todo social regido por normas e não vontades individuais ou grupais superiores (PIRES ,2001, p.68).

O programa potencializa, também, a visibilidade do processo orçamentário, anteriormente percebido apenas como assunto de especialistas. Aumenta o conhecimento das pessoas envolvidas com a temática, possibilitando um acréscimo de capacidade no controle social e de responsividade do poder.

O Orçamento Participativo é um processo de aprendizado que permite, a partir de demandas locais, discutir questões mais abrangentes da cidade. Outro ponto crucial, são as transformações político-administrativas oriundas da mobilização da sociedade. Grazia (2003, p. 26) ressalta ainda o grande valor do orçamento participativo como catalisador de mudanças na medida em que leva à “abertura da caixa-preta do orçamento municipal”.

Diversos autores acrescentam que, apesar das resistências, o orçamento participativo deve ser perseguido, mesmo como ideal, para a construção de uma democracia mais próxima do bem estar humano.

No caso do orçamento participativo, em que pese às inúmeras dificuldades para estabelecer este tipo de participação, a experiência brasileira demonstra que nas localidades onde ele foi implantado ocorreram progressos, em termos da ampliação da participação dos cidadãos em sua elaboração e implementação (...). A perspectiva do surgimento de um novo estado, com uma postura inteligente, com capacidade de escutar a sociedade passa, necessariamente, pelo controle do Estado pela sociedade. Nessa questão da reforma das instituições públicas, destaca-se a importância deste controle da função pública por parte dos cidadãos, que assim passarão a ter acesso à administração pública pela participação efetiva com a democratização e descentralização por meio de processos

A inserção popular no processo orçamentário é considerada altamente positiva uma vez que ocorrem um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo (AVRITZER, 2002).

O Orçamento Participativo, desta forma, tem possibilitado a capacidade de se tornar um mecanismo de inclusão da população de baixa renda. Ao inverter prioridades estabelecidas historicamente e, geralmente definidas por grupos de interesse com capacidade de influência no cenário político, e ponderar a ação dos mediadores políticos. De acordo com Dowbor (2001), as experiências de participação popular proporcionam uma melhor redistribuição do gasto público, contemplando possibilitando, assim, o atendimento de demandas de áreas há muito esquecidas.

Além disso, segundo alguns autores , o orçamento participativo atingiria frontalmente as práticas clientelistas de alocação de recursos e tem sido adotado regularmente até mesmo por políticos de tradição clientelista que vêm percebendo que contrapor-se a ele resulta em expressivo ônus político (AZEVEDO;ANASTAS, 2002). Conforme Azevedo e Avritzer (1994) concluem, algumas áreas esquecidas pela classe política são retomadas pelo orçamento participativo, destacando-se o saneamento, já que essa é uma área pouco atraente aos políticos profissionais.

Por fim, Santos (2003) afirma que o orçamento participativo, assim como os demais instrumentos de democracia direta, por combinar a democracia representativa e direta, acaba por transformar a idéia de modelos competitivos, e sim, a conjugação entre diversos sujeitos sociais. Portanto um dos pontos mais positivos seria incutir um quadro de esperança na melhor distribuição de recursos, maior justiça social, assim como um resgate do sentimento de cooperação social em tempos de individualismo.

4.1.1. Racionalidade e Objetividade no Gasto Público

A racionalidade oriunda da simplicidade na alocação de recursos para resolver problemas concretos e de conhecimento da comunidade, em contrapartida ao constante afastamento da gestão administrativa convencional em relação às demandas sociais, transforma o orçamento participativo em uma importante ferramenta de gestão a fim de se atender as necessidades efetivamente emergenciais.

Por outro lado, não seria exagero afirmar-se que a racionalidade que tem faltado ao processo convencional de seleção das prioridades parece existir na sistemática produzida pelo modelo da decisão participativa. O que ampara este argumento são os critérios empíricos que caracterizam a metodologia do orçamento participativo, em que a partilha dos recursos disponíveis é orientada segundo:

- 1) As carências de serviços e de infra-estrutura sentidas pelas diversas regiões;
- 2) A população carente e a população total de cada região;
- 3) As prioridades apontadas pelos próprios moradores. Esse conjunto de aferições seria, então, uma garantia de que as escolhas orçamentárias, isto é, a programação de investimentos, visa à solução de problemas concretos e prioritários da população, objetivo de qualquer planejamento que se pretenda efetivo e eficaz. (Giacomoni, 2002).

Ainda, segundo Giacomoni (2002) estes interesses, naturalmente conflitantes tendo em vista a escassez de recursos na peça orçamentária levariam a uma difícil equalização se abordados apenas pelo sistema administrativo publico tradicional, cabendo, desta forma, ao governo promover a transformação da base social de objeto, em instância executora do planejamento.

Fedozzi (1998), por sua vez, alega que os critérios impessoais, objetivos e universais usados pelo orçamento participativo na alocação dos recursos se opõem radicalmente ao modelo patrimonialista e clientelista, tão arraigados na cultura política brasileira, já que é evidente o sentido utilitário na aplicação do método de alocação dos recursos, tornando o orçamento mais realista e racional, isto é, os recursos passam a atender de verdade às demandas impostas pela sociedade civil,

porém reduzindo a margem de manobras políticas ou de grande grupos de interesse.

A orçamentação participativa, além de ser um instrumento de gestão pública participativa e popular faz com que os seus delegados e conselheiros passem a conhecer e reconhecer as necessidades, demandas e prioridades de outras regiões ou setores sociais da cidade (GRAZIA, 2003).

4.1.2. Rede de Orçamento Participativo

O orçamento participativo obteria vantagem sinérgica da interação das diversas experiências nos âmbitos municipal, estadual e federal, pois um sistema orçamentário participativo potencializaria a sensação de unidade nacional, aproximando os entes federativos devido ao relacionamento dos conselheiros, delegados e membros do governo para uma gestão participativa efetivamente integrada. Esta posição é reforçada por Castelis quando ressalta os ganhos em integração sistêmico proporcionada pelas redes.

Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada; para o trabalho, trabalhadores e empresas voltadas para a flexibilidade e a adaptabilidade; para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínuas; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos; e para uma organização social que vise a suplantação do espaço e a invalidação do tempo.(CASTELIS, 2000, 498)

4.1.3. Orçamento Participativo Impositivo

O orçamento impositivo, atualmente, é considerado por alguns autores como uma solução para as distorções entre o orçamento aprovado e realizado e, portanto, pela efetiva concretização do planejamento governamental e atendimento a altura das necessidades sociais. Ribeiro (2003) explica que enquanto o orçamento impositivo vincula o administrador à realização das despesas constantes no

orçamento, o autorizativo concede a capacidade ao mesmo de efetuar despesas até o limite autorizado pelo Legislativo no Orçamento Anual.

O autor supramencionado demonstra que nos países onde o orçamento impositivo foi adotado (EUA, Reino Unido, por exemplo) não há, obviamente, obrigatoriedade de realização de despesas quando não há cobertura do gasto pelas receitas ou se adotam mecanismos para cortes na própria Lei Orçamentária, ou remete para processos legislativos especiais, respeitando-se, portanto o princípio orçamentário do equilíbrio entre receitas e despesas.

Ainda conforme RIBEIRO (2003) a adoção do orçamento impositivo no Brasil diminuiria sensivelmente as possibilidades dos Poderes Executivos utilizarem a execução do orçamento como mecanismo de barganha contra os Poderes Legislativos.

Outras vantagens importantes a serem destacadas são as relativas ao processo de planejamento e o posterior controle. O orçamento impositivo valoriza o processo de planejamento governamental e a negociação no âmbito do Poder Legislativo. Ato contínuo, a construção de um padrão menos flexível de conduta na execução do orçamento facilita a elaboração de padrões mais densos para os processos de controle, o que os torna mais confiáveis. Como principais vantagens do orçamento autorizativo sobre o impositivo, elencamos as correlacionadas com a flexibilidade administrativas e as decorrentes de uma necessidade menor de enfrentar processos legislativos relativamente lentos . “No atual modelo seguindo um processo legislativo sem muitos percalços, a abertura de um crédito suplementar ou especial demora de dois a três meses” (RIBEIRO. 2003, p. 14).

O orçamento participativo, muitas vezes criticado pela baixa e lenta realização em relação às despesas aprovadas, se tivesse caráter impositivo, potencializaria a importância da participação popular e ganharia em credibilidade e promoção efetiva de bem-estar social.

4.1.4. Movimentos Sociais e Culturais

Quanto a motivação e informação dos cidadãos para uma participação mais ampla, no caso dos orçamentos municipais, vale ressaltar a importância das lideranças comunitárias, constituindo na maioria das vezes, como os verdadeiros catalisadores do processo de participação. Assim, como era o cenário cultural e social em Porto Alegre no nascimento do Orçamento Participativo. Portanto, as cidades com peculiaridades culturais que favorecem ao maior desenvolvimento de vínculos associativos, histórico de lutas e maior mobilização em movimentos sócias, têm participação e motivação popular mais intensa. Tendo em vista isso, Avritzer (2003) confirma a existência deste cenário nas cidades onde o orçamento participativo teve maior êxito e abertura, como em Porto Alegre. Entretanto, não é interessante, conforme a colocação de Alencar (1999), perder o foco da participação social mais ampla na miríade de líderes de ocasião e micro grupos de interesse: “É de ser considerada, nesse sentido, a importância de aferir-se a efetiva legitimidade das entidade e lideranças comunitárias, num quadro em que acontece muitas vezes uma tormentosa multiplicação de líderes e associações” (ALENCAR, 1999 , p . 6)

4.1.5. Orçamento Participativo Digital.

O advento e aprimoramento de tecnologias da informação no final do século XX e seu processo de disseminação, ainda em consolidação, têm contribuído de forma significativa para o debate sobre participação popular nos países democráticos. Estes novos meios de comunicação têm grandes potencialidades na democratização, tanto por servirem de ferramenta de disseminação de conhecimento, ajudando na redução de desigualdades, e por permitirem a interação em tempo real dos cidadãos com serviços públicos, ferramentas de controle social.

Assim, a humanidade caminha para uma sociedade global de informação. Sociedade esta onde o controle estatal já é tecnologicamente possível e na qual podemos, atualmente, mensurar a distância entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento através de sua capacidade de gestão da informação e de domínio tecnológico (MATIAS-PEREIRA, 2006).

Na medida em que fica evidenciado que o estado pode operacionalizar um complexo sistema de informações, torna-se recomendável, também, que ele passe a utilizar essas tecnologias de informação de forma intensiva para consultar a sociedade no processo de formulação de políticas públicas, com vista a tornar esse processo mais democrático e mais justo. Essa é uma janela aberta para elevar o grau de cidadania do país. (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 223)

Atualmente há grande disseminação deste potencial interativo, aumentando quantitativamente e qualitativamente a participação do cidadão na formulação de políticas públicas e até na tomada de decisão. Quanto ao nível de desenvolvimento do uso da internet para fins de ampliação da democracia Dahlberg (2001) aponta três segmentos: o modelo individualista-liberal, comunitarista e um modelo deliberacionista. Segundo este autor:

“ Para o individualismo liberal, um modelo democrático ganha legitimidade quando fornece expressão aos interesses individuais. Para o comunitarismo, um modelo democrático é legitimado por realçar o espírito e valores comunitários. Para a democracia deliberativa, um modelo democrático é legitimado por sua facilitação do discurso racional na esfera pública. Todas as três posições podem ser identificadas dentro da prática e retórica na democracia-internet” (DAHLBERG, 2001, p. 158).

Já Gomes indica ainda, a existência de 5 níveis de participação democrática (GOMES, 2004):

- a) Primeiro grau - que dá ênfase no acesso e difusão das informações e na prestação de serviços públicos. As tecnologias da informação, principalmente a internet, forneceriam instrumentos democráticos que ampliariam o acesso às informações governamentais e a prestação de serviços públicos de forma mais ágil e, incluindo conceitos de qualidade. Neste grau, contudo, existe apenas uma maior democratização da informação e não de quaisquer processos políticos.
- b) Segundo grau – consistiria na utilização das ferramentas de TI para colher a opinião pública a fim de fomentar determinada tomada de decisão política. Neste patamar, o uso destas ferramentas funciona mais como um canal de comunicação, ainda que a unilateralidade governamental nos processos decisórios prevaleçam.
- c) Terceiro grau - é explicado pelos princípios de “accountability”, transparência e prestação de contas, possibilitando uma maior preocupação do estado em oferecer à sociedade mecanismos de averiguação do cumprimento da finalidade pública.

Proporciona assim, o controle popular sobre as ações governamentais, inclusive com a possibilidade legal de denunciar o mau uso e abuso da coisa pública. Porém, neste caso, a decisão ainda é limitada, em última instância, restrita à esfera política. Se enquadrariam aqui o Portal da Transparência e o Portal de Compras.

d) Quarto grau – está fundamentado no conceito de democracia deliberativa. Esta pressupõe que as decisões governamentais devem estar legitimadas pela sociedade civil, a fim de se atender a finalidade pública, através de processos de discussão e consenso. Segundo Luchmann:

“A democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizada por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na idéia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias “realistas” da democracia que, a exemplo do “elitismo democrático”, enfatizam o caráter privado e instrumental da política “ (LÜCHMANN, 2002)

É neste grau que se encontram as atuais experiências de orçamento participativo, que pretendem apropriar parcelas dos recursos públicos à consulta pública, através de audiências abertas aos cidadãos, onde são coletadas propostas, depois votadas às prioridades, e encaminhadas ao governo atenda às demandas prioritárias definidas e promova a execução.

e) Quinto grau – o quinto grau é o mais utópico na escala de participação democrática. Neste modelo, a esfera civil ocupa o lugar da esfera política na produção da decisão. Seria a retomada das democracias diretas de Atenas (e de outras cidades gregas), nas quais o Povo se reunia nas praças e ali tomava decisões políticas. Porém, mesmo na Grécia antiga não havia a inclusão de todos, já que mulheres, escravos e metecos não tinham direito de participação. No mundo atual, existem algumas experiências, apenas de caráter local, como a denominada Demoex -Democracia experimental, elaborada por um partido político sueco, que usando a internet como instrumento deliberativo, tenta implementar a democracia direta eletrônica. Esta experiência teve início durante um seminário de tecnologia da

informação de 2000, em Vallentuna, Estocolmo, conforme exposta por Norback (2004).

Ainda quanto às idéias de democracia direta, Bobbio e Rosseau, mesmo separados pela história, concordam na dificuldade de implementação da democracia direta, limitando a prática desta modalidade de participação popular a pequenas localidades. Porém tais autores não consideraram à época a facilidade de aproximação, discussão, permeabilidade e flexibilidade de ferramentas como a internet ou a televisão digital. As novas tendências de democratização direta e semi-direta, como o orçamento participativo, potencializadas pelas novas tecnologias, acabam por promover questionamentos mais amplos sobre o real exercício da cidadania e do relacionamento sociedade e Estado.

4.1.6.1.Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte

O OP de Belo Horizonte é realizado a cada dois anos e atualmente é subdividido em três modalidades: OP Regional, que existe desde 1993, com obras em toda a cidade; o OP Habitação, criado em 1996 para atender às crescentes necessidades de moradia; o OP Digital, criado pela Prefeitura de Belo Horizonte em 2006.

O OP Digital de forma pioneira no mundo possibilitou que a população votasse pela internet em relação à parte do orçamento, resultando em nove obras de impacto regional. Estas obras atingiram um valor de 20 milhões e 250 mil reais, e marcaram o início da democracia digital. Foram 36 obras colocadas em votação no OP Digital, 4 em cada Regional. A votação foi exclusivamente pela internet. O período de votação foi de 1º de novembro a 12 de dezembro de 2006. As 9 obras mais votadas, 1 por Regional, serão executadas pela Prefeitura. Segundo informações do site da prefeitura de BH, foram disponibilizadas, a fim de ampliar a participação da comunidade, 160 pontos de votação públicos e gratuitos em telecentros, escolas e em órgãos administrativos, com a presença de monitores para auxiliar o cidadão no processo. A experiência conseguiu obter 503.266 votos. No Orçamento Participativo Digital de 2008, referente ao OP 2009/2010 os recursos reservados para as obras foi aumentado em mais de 100% (R\$ 50 milhões para o biênio 2009-2010), foram selecionadas cinco grandes obras viárias, para escolha de

uma. O processo de votação, além da Internet, também abriu a possibilidade de voto pelo telefone, por meio do serviço gratuito do 0800.

Tabela 3 – Orçamento Participativo Digital – Belo Horizonte

Período	2007/2008	2009/2010
Eleitores	172.938	124.320
Investimento	R\$ 20.250.000,00	R\$ 50.000.000,00
Obras	9	5
% do Eleitorado	9,76%	7,02%

Fonte : SMPL - BH , rede brasileira de Orçamento Participativo e TSE – pesquisa eleitorado (http://www.tse.gov.br/sieeleitoradoweb/eleitorado/quantitativo/redres_quantitativo.jsp)

4.1.6.2. Orçamento Participativo Digital em Recife

O voto via internet, implementado em 2007, também já constitui uma grande parte do total de votos, evoluindo de 8 % em 2007 para 24 % em 2008, o que reforça o uso das tecnologias de informação como instrumento de ampliação na participação popular. Recife possui, segundo informação extraída de pesquisa de eleitorado do TSE, 1.107.282 eleitores, o que nos fornece em relação a 2008 um percentual de participação total de 8,62% e de participação via internet de 2,10% do eleitorado de Recife.

Tabela 4 – Orçamento Participativo Digital – Recife

Plenárias						
Ano	Regional	Temática	Intermediária	Urnas	Internet	Total
2001	26.257	3.778	12.032			42.067
2002	41.891	4.109	21.081			67.081
2003	42.426	3.594	23.581			69.601
2004	33.592	4.207	17.764			55.563
2005	46.892	5.224	24.816			76.932
2006	38.986	4.474	21.216			64.676
2007	45.652	6.215		25.980	6.987	84.834
2008	38.605	6.314		25.284	23.251	93.454
TOTAL	314.301	37.915	120.490	51.264	30.238	554.208

Fonte : Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Recife.

4.2. Limitações e Resistências

Vale ressaltar, porém, que como toda técnica inovadora, a orçamentação participativa traz problemas novos e algumas resistências. Segundo Gbikpi (2005) existiria uma diferença entre os modelos, pois enquanto a democracia participativa lida com aspectos quantitativos a democracia deliberativa lidaria com aspectos qualitativos.

Avritzer (2002), destaca quatro requisitos para a existência do orçamento participativo: vontade política do partido que detém o poder; densidade associativa que corresponde ao grau de coesão e de organização da sociedade ou comunidade; elementos do desenho institucional e capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta. Para Boaventura de Souza Santos (2003, p. 9) seriam aspectos importantes para se mensurar a eficiência da prática de orçamentação participativa: "Qual a influência da escala (cidade grande, média, pequena; cidade/estado) para que o OP torne-se experiência exitosa? [...] Como se determina e avalia a qualidade, a quantidade e a autonomia dos processos de participação e de deliberação? Em que condições deve ocorrer a intervenção partidária para que não haja perda de autonomia do movimento comunitário nem clientelismo?"

Esta complexidade para a avaliação de eficiência do orçamento, mencionada pelos autores acima, é motivo para a consideração e formulação de novos indicadores, além dos tradicionais, segundo Brian Wampler (2006).

4.2.1. Uso Político e Manipulação

Fica claro que o orçamento participativo devido à problemas clássicos da administração pública como dívida, engessamento da alocação de recursos, impessoalidade na conduta dos gestores, como explicitado pelas temáticas eleitas para o período, acaba se limitando ao atendimento de infraestrutura básica e abre caminho à exploração política.

Tabela 5 – Prioridades Temáticas - 1992 a 2004 Porto Alegre

OP	1º Prioridade	2º Prioridade	3º Prioridade
2004	Habitação	Social	Educação
2003	Habitação	Educação	Pavimentação
2002	Habitação	Educação	Pavimentação
2001	Pavimentação	Habitação	Saneamento Básico
2000	Política Habitacional	Pavimentação	Saúde
1999	Saneamento Básico	Pavimentação	Política Habitacional
1998	Pavimentação	Política Habitacional	Saneamento Básico
1997	Política Habitacional	Pavimentação	Saneamento Básico
1996	Pavimentação	Saneamento Básico	Regularização Fundiária
1995	Pavimentação	Regularização Fundiária	Saneamento Básico
1994	Regularização Fundiária	Pavimentação	Saneamento Básico
1993	Saneamento Básico	Pavimentação	Regularização Fundiária
1992	Saneamento Básico	Educação	Pavimentação

Fonte: Secretaria de Coordenação Política e Governança Local – SMGL – Porto Alegre

Algumas destas obras, que deveriam ser atendidas até por obrigação constitucional, independente do partido gestor do ente federativo, acabam tendo esta apropriação política. Portanto o povo escolhe, mas com a ressalva de que esta faculdade é utilizada não para agregar bem estar social, mas suprir lacunas e carências emergenciais oriundas de má gestão da democracia representativa. Conforme Souza (2001), contribuindo ao já exposto, podem ocorrer no orçamento participativo problemas relacionados a programas liderados e induzidos pelo governo, aproveitando-se da falta de informação da sociedade para aplicar a política vertical clássica e ainda aproveitar a repercussão positiva da utilização do orçamento participativo. Vale ressaltar, portanto, que este fator é mais devido à má

gestão pública do que a uma falha conceitual ou estrutural do orçamento participativo.

4.2.3. Necessidade de Informação , Educação e Capacitação

A participação, por conseguinte, é um exercício democrático, e não prescinde de cuidados na elaboração e execução do Orçamento Participativo para que as pessoas envolvidas não sejam objeto de manobras políticas e que o mesmo se torne um instrumento de transparência do poder público, com a capacitação da população para a melhoria de qualidade do processo. Portanto, a assimetria de informações entre governo e comunidade, em geral se torna um grande obstáculo à efetiva participação cidadã.

Conforme Liczbinski (2002, p.43), a informação, necessária para mitigar esta disparidade entre o especialista e o leigo, é o dado transformado, a principal matéria-prima dos gestores no processo decisório. É o suporte à tomada de decisões. Através da informação, o gestor consegue reduzir sua margem de erros de decisões, diminuindo seus riscos. Turban e Meredith (1994, p. 26), colocam que quanto maior o grau de conhecimento, menor a incerteza e menor o risco. Posição esta, reforçada por Souza, apontando o desconhecimento e o despreparo dos participantes como fator limitante da participação autêntica e da autonomia do processo.

As questões da quantidade e da qualidade das informações, bem como da adequação dos canais de comunicação, são aspectos bastante relevantes, pois somente estando adequadamente informados os cidadãos poderão decidir com conhecimento de causa, a salvo de manipulações e induções espúrias (SOUZA, 2000 , p. 463)

A informação, portanto, nos processos de orçamentação participativa, não pode ficar restrita ao conhecimento quanto aos locais, datas, temas, e metodologia de programação a serem seguidos no processo de planejamento.

Estas são informações acessórias, que pouco contribuem para a qualidade da participação do público. Para uma participação efetiva, é importante, em primeiro lugar, que o público venha a ter noções de planejamento e gestão de políticas públicas, de forma que possa distinguir entre diferentes opções. Sem conhecimento mínimo da dimensão da atuação do poder público, a sociedade, ao participar do processo de planejamento, tende a optar por gastos que produzem resultados imediatos, pontuais e desarticulados, reduzindo a eficiência na alocação dos recursos públicos e prejudicando sua capacidade investidora, notadamente naqueles investimentos que trazem benefícios em prazos mais longos. O gasto público tenderia a priorizar o consumo de bens e serviço, reduzindo-se a capacidade do Estado em mobilizar esforços no sentido do crescimento econômico.(SILVA, P. H. F; ALBUQUERQUE, C. ; MEDEIROS, M; 2006, p. 342)

Assim, outro empecilho para a efetiva aplicação do orçamento participativo em maiores escalas e maior abrangência, e outras manifestações da democracia semidireta e direta, seria o precário estágio da educação no Brasil. Conforme a pesquisa Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE (2008) o país tem 12,4% da população de analfabetos e 24,7% de analfabetos funcionais . Alguns estados ,contudo , chegam a totalizar quase 40% de analfabetos funcionais e 23,4% de analfabetos absolutos .

Outro fator que complica a redução destas desigualdades, apesar do princípio orçamentário da clareza enunciar que o orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas pessoas que, por força do ofício ou interesse, precisam manipulá-lo, é a complicado o código e a terminologia do orçamento. A gestão orçamentária por exigir, até mesmo pelo princípio da especificidade, o conhecimento e interpretação de algumas dezenas de classificações acaba tornando o simples processo de alocação de recursos uma tarefa matricialmente complexa e distante da inteligência de grande maioria do povo brasileiro.

4.2.4. Transparência e “Accountability”

A transparência, segundo Teixeira (2006), esta associada à facilidade de acesso às informações governamentais pela sociedade e está fundamentada na ética.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2000)

Ribeiro (2003) assinala que apesar se amparada legalmente, tanto pela constituição quanto pela LRF, a transparência na Gestão Pública necessita de incentivos à participação social e a realização de audiências públicas, tanto durante a elaboração como no curso da discussão dos planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento.

Portanto, a existência de uma participação popular efetiva está condicionada a prestação de contas. Segundo Mesquita (1998) não é suficiente discutir e votar as prioridades o orçamento. A participação popular no processo orçamentário necessita de constante controle e exige a existência de ferramentas apropriadas para a avaliação do cidadão sobre a execução e eficiência do Estado em atender às suas demandas.

Todavia, quanto ao uso dos portais e sistemas de informação visitados, contrariando o princípio da publicidade e transparência, constatou-se que estes não possuem informações financeiras mais detalhadas e exclusivas sobre a realização do orçamento participativo, seja pela falta de exigência legal ou pela novidade da temática na seara pública. Alguns possibilitam consultar o andamento de obras, mas não informam o nível de execução em relação ao que foi aprovado, e tão pouco possibilita a avaliação dos projetos. Esta situação é alertada também por Oliveira (2005), quando assinala que o arcabouço legal no que tange a participação popular no orçamento é novo e carece de mensuração de sua eficácia e aprimoramentos.

4.2.5. Exclusão Digital

Atualmente, para a utilização da internet em processos de participação popular de forma mais ampla o país ainda carece de investimentos e infraestrutura para inclusão digital. Pesquisa do Pew Institute Research, de 2007, demonstra que apesar do crescimento no acesso aos computadores, de 22% em 2002 a 44% em 2007, o Brasil ainda está longe nas do índice dos países desenvolvidos, e mais ainda se comparado com os 34% de brasileiros que possuem computador em casa.

Tabela 6 – Uso do Computador pelo Mundo

País	2002	2007	diferença
	%	%	%
Sweden	--	82	--
South Korea	72	81	9
United States	73	80	7
Kuwait	--	76	--
Canada	75	76	1
Germany	63	76	13
Britain	59	76	17
France	60	73	13
Czech Rep.	59	73	14
Slovakia	52	73	21
Japan	51	66	15
Israel	--	65	--
Lebanon	50	61	11
Palest. Ter.	--	56	--
Spain	--	55	--
Venezuela	50	53	3
Poland	33	50	17
Bolivia	31	46	15
Brazil	22	44	22
Ivory Coast	37	41	4
Italy	34	41	7
China	35	40	5
Peru	26	39	13

Mali	--	38	--
Jordan	30	38	8
Bulgaria	19	38	19
Nigeria	23	37	14
Russia	19	36	17
Chile	--	35	--
Argentina	30	35	5
South Africa	32	34	2
Malaysia	--	32	--
Mexico	30	32	2
Turkey	23	29	6
Egypt	--	28	--
India	22	28	6
Senegal	--	27	--
Ethiopia	--	27	--
Ukraine	22	24	2
Morocco	--	23	--
Ghana	12	20	8
Kenya	13	12	-1
Indonesia	12	11	-1
Uganda	5	11	6
Pakistan	7	9	2
Tanzania	5	6	1
Bangladesh	8	5	-3

Tabela 7 – Proprietários de Computador pelo Mundo

País	2002	2007	diferença
	%	%	%
S. Korea	86	93	7
Kuwait	--	84	--
Sweden	--	81	--
Israel	--	77	--
Canada	69	77	8
U.S.	70	76	6

Britain	55	73	18
France	52	73	21
Germany	60	70	10
Japan	61	68	7
Slovakia	40	68	28
Czech Rep.	54	63	9
Palest. Ter.	--	58	--
Lebanon	49	55	6
Spain	--	53	--
Poland	28	53	25
Italy	38	47	9
Jordan	31	44	13
Venezuela	39	43	4
China	28	37	9
Chile	--	35	--
Brazil	17	34	17
Russia	7	30	23
Argentina	27	29	2
Bulgaria	9	29	20
Bolivia	18	28	10
Malaysia	--	27	--
S.Africa	18	27	9
Mexico	--	22	--
Ukraine	11	21	10
Turkey	14	20	6
Egypt	--	18	--
Peru	10	17	7
Nigeria	5	16	11
India	8	14	6
Morocco	--	11	--
Pakistan	6	11	5
Ethiopia	--	7	--
Mali	--	6	--
Ivory Coast	6	6	0
Indonesia	4	6	2
Ghana	1	6	5

Senegal	--	5	--
Kenya	1	3	2
Tanzania	2	2	0
Bangladesh	2	2	0
Uganda	1	2	1

Fonte: Pew Institute Research

Já na pesquisa do IBGE, apenas 21% (32,1 milhões - informações constantes parte do suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD de 2005 sobre acesso à Internet) da população de 10 anos ou mais de idade acessaram pelo menos uma vez a Internet em algum local - domicílio, local de trabalho, estabelecimento de ensino, centro público de acesso gratuito ou pago, domicílio de outras pessoas ou qualquer outro local - por meio de microcomputador e posse de telefone móvel celular para uso pessoal. O levantamento mostrou também que dentre as 32,1 milhões de pessoas que acessaram a Internet, em 2005, apenas a metade possui acesso à internet em casa, resultando em um índice ainda baixo de inclusão digital, ainda mais quando são consideradas as desigualdades regionais.

Tabela 8 - Percentual das pessoas que utilizaram a Internet, no período de referência dos últimos três meses, na população de 10 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões, segundo o sexo e os grupos de idade – 2005

Sexo e grupos de idade	Grandes Regiões					
Grandes Regiões	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro - Oeste
Total (1)	21	12	11,9	26,3	25,6	23,4
10 a 14 anos	24,4	11	12,7	33,6	32,9	26,7
15 a 17 anos	33,9	17,5	18,5	44,6	45,7	37,1
18 ou 19 anos	32,9	19,3	19,5	41,9	42,7	37,3
20 a 24 anos	31,1	17	18,1	39,9	40,3	34
25 a 29 anos	27,1	15	15,6	34,3	34,7	29,1
30 a 39 anos	21,3	11,5	11,6	27	26,1	22,9
40 a 49 anos	17,5	9,9	9,3	21,6	20,4	18,2
50 anos ou mais	7,3	3,5	3,4	9,5	8	7,9
Homens (1)	22	12	12,3	27,8	26,7	24,2
10 a 14 anos	23,6	11	11,9	32,4	32	26,7
15 a 17 anos	33,1	16,6	17,6	43,9	44,8	36,7
18 ou 19 anos	31,9	17,5	18,5	41,6	40,5	36
20 a 24 anos	30,1	16,1	17,9	38,1	38,9	34
25 a 29 anos	27,6	15	16,2	35	34,6	29,4
30 a 39 anos	22,3	12	12,2	28,3	26,7	24
40 a 49 anos	19,3	10,8	10,2	23,8	23,1	19,2
50 anos ou mais	9,5	4,2	4,3	12,4	10,5	10,1
Mulheres (1)	20,1	11,9	11,6	24,9	24,5	22,6
10 a 14 anos	25,3	10,9	13,5	35	33,8	26,8
15 a 17 anos	34,6	18,4	19,5	45,4	46,7	37,4
18 ou 19 anos	33,9	21,1	20,6	42,2	44,8	38,7
20 a 24 anos	32,1	17,8	18,4	41,6	41,7	33,9
25 a 29 anos	26,7	14,9	15	33,7	34,8	28,8
30 a 39 anos	20,4	10,9	11	25,7	25,5	22
40 a 49 anos	15,9	8,9	8,5	19,6	17,9	17,3
50 anos ou mais	5,6	2,8	2,7	7,2	5,9	5,8

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005. (1) Inclusive as pessoas com idade ignorada.

Tabela 9 - Percentual das pessoas que utilizaram a Internet em cada local, na população de 10 anos ou mais de idade que utilizou a Internet, no período de referência dos últimos três meses, por Grandes Regiões e sexo, segundo o local de acesso à Internet - 2005

Local de acesso à Internet	Brasil	Grandes Regiões				
Total		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro -Oeste
Domicílio em que moravam	50	28,6	34,7	55,7	52,9	45,1
Local de Trabalho	39,7	37,3	35,9	39,3	42,7	43,8
Estabelecimento de ensino	25,7	27,2	27,1	23,7	29,6	26,5
Centro público de acesso gratuito	10	10,9	9,6	9,8	9,8	12
Centro público de acesso pago	21,9	38,1	33,1	19,7	14,6	23,3
Outro local	31,1	28,4	31,5	30,7	32,8	30,1
Homens						
Domicílio em que moravam	50,4	27,7	34,5	56,2	53,5	45,2
Local de Trabalho	43,5	40,6	39,6	43	47	48
Estabelecimento de ensino	23,6	23	25,1	22	27,2	23,8
Centro público de acesso gratuito	9,5	10,3	9,1	9,4	9,4	11,3
Centro público de acesso pago	24,1	40,9	35,2	22,1	16,1	26,1
Outro local	31,3	27,4	31,7	31	33,2	30,3
Mulheres						
Domicílio em que moravam	49,7	29,5	34,8	55,3	52,4	45,1
Local de Trabalho	35,8	34,1	32,2	35,6	38,2	39,7
Estabelecimento de ensino	27,8	31,2	29,1	25,5	32	29,2
Centro público de acesso gratuito	10,5	11,5	10,1	10,3	10,2	12,8
Centro público de acesso pago	19,6	35,4	30,9	17,3	13	20,5
Outro local	30,8	29,3	31,2	30,4	32,4	29,9

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005. (1) Inclusive as pessoas com idade ignorada.

4.2.6. Dificuldade de Alinhamento entre os Planos Locais e Estratégicos

Outro problema, apontado por Alencar, seria a compatibilização dos objetivos estratégicos com os imediatos.

Não se pode pretender resolver na capilaridade das comunidades e bairros problemas que dizem respeito a programas, sejam do estado ou da cidade, cuja abrangência determine uma visão macroscópica e plural, a qual deve igualmente pautar o orçamento, sob a pena de transformar-se num documento paroquial e fisiológico (ALENCAR, 1999 , p. 6).

Mantendo a mesma posição de Alencar, Bobbio (1987) confirma esta dificuldade de vinculação, concluindo em linhas gerais, que os problemas que competem ao comitê de bairro não podem ser de escopo nacional e nem mesmo os problemas gerais da cidade.

Ainda nesta linha, Sintomer e Maillard demonstram a preocupação de como lidar com o risco de confinar a experiência dentro de limites e problemas locais sem integração com o planejamento setorial e estratégico (SINTOMER ; MAILLARD, 2007).

4.2.7. Rigidez Orçamentária

O modelo de como o orçamento do governo federal, estadual e municipal é elaborado e realizado, no decorrer dos últimos anos, proporciona amplo debate no âmbito legislativo e entre os doutrinadores. Silva (2006) acentua esta percepção, quando denuncia a debilidade das instituições e da estrutura legal e normativa que atualmente regulamentam a temática.

As estimativas de arrecadação elaboradas pelo poder executivo são questionadas e alteradas pelo poder legislativo. O excesso de vinculação de receitas e o elevado volume de despesas obrigatórias ou incompressíveis, como os gastos de pessoal e da previdência social, deixam pouca margem para a programação de despesas de forma discricionária, no sentido da execução das políticas públicas, sobretudo no que diz respeito aos investimentos do governo. (SILVA, P. H. F.; ALBUQUERQUE, C. ; MEDEIROS, M , 2006) .

Dentre estes gastos obrigatórios, vale destacar a dívida pública, que atualmente, distorce e diminui sensivelmente a capacidade de alocação de recursos do Estado. De um terço a metade do orçamento, conforme quadro abaixo, foram destinados, no intervalo de 2000 até 2008, apenas ao refinanciamento da Dívida Pública. Se considerarmos os juros e amortizações esta margem alocativa fica ainda mais comprometida.

Tabela 10 – Dívida em Relação à Despesa – apenas refinanciamento

Ano	Orçamento Fiscal	Seguridade Social	Dívida	Total	% Dívida / Total
2000	246.641.354.706	122.132.231.398	644.033.686.351	1.012.807.272.455	63,59%
2001	264.727.127.074	145.214.349.524	540.260.883.794	950.202.360.392	56,86%
2002	262.889.149.037	167.052.764.850	220.467.694.073	650.409.607.960	33,90%
2003	314.264.809.331	199.636.448.294	522.154.825.637	1.036.056.083.262	50,40%
2004	376.121.492.113	232.924.499.933	860.041.414.290	1.469.087.406.336	58,54%
2005	408.025.141.744	262.542.807.223	935.835.222.075	1.606.403.171.042	58,26%
2006	519.022.769.357	304.209.043.353	837.540.472.466	1.660.772.285.176	50,43%
2007	531.326.878.555	339.065.357.055	655.751.150.489	1.526.143.386.099	42,97%
2008	579.108.964.778	366.803.346.715	416.355.701.091	1.362.268.012.584	30,56%
2009	633.830.550.173	425.668.849.215	525.546.563.343	1.585.045.962.731	33,16%

Fonte : Ministério do Planejamento— informações de despesa das leis orçamentárias anuais do período discriminado.

Portanto, o orçamento participativo não fica imune a rigidez orçamentária. Segundo Nobre e Schattan (2004), como o orçamento participativo é essencialmente dependente da parte das despesas discricionárias dos orçamentos municipais, correspondentes, de forma geral, em torno de 10% do orçamento total. Esta colocação do autor importa em forte impacto na abertura para alocação de recursos no modelo de participação social, já que limita esta participação à despesa discricionária dos orçamentos, reduzindo, assim a legitimidade do processo. A tabela 11 mostra, no âmbito da União, a reduzida flexibilidade na alocação destes recursos denominados discricionário, do qual o investimento do orçamento participativo é tradicionalmente provisionado nos municípios.

Tabela 11 – Despesas Discricionárias Executadas – Poder Executivo.

Ano	Executadas	Total	%
2000	43.093.093.667	1.012.807.272.455	4,25%
2001	53.250.573.929	950.202.360.392	5,60%
2002	54.877.600.086	650.409.607.960	8,44%
2003	51.347.944.125	1.036.056.083.262	4,96%
2004	66.073.297.431	1.469.087.406.336	4,50%
2005	82.164.810.485	1.606.403.171.042	5,11%
2006	91.552.632.524	1.660.772.285.176	5,51%
2007	118.678.112.796	1.526.143.386.099	7,78%
2008	127.276.626.343	1.362.268.012.584	9,34%

Fonte : Secretária de Orçamento Federal – SOF Departamento de assuntos Fiscais – DEAFI

4.2.8. Contingenciamento e Baixa Realização

Outro fator de suma importância no planejamento orçamentário e realização das despesas em montante compatível as demandas sociais são os contingenciamentos e baixa realização das dotações. Compostas pelos ditames legais e políticos no atendimento das metas fiscais , morosidade nos processos licitatórios e pela própria ineficiência estatal em seguir o seu planejamento. Assim, esta espécie da má gestão orçamentária também provoca limitações nos orçamentos participativos municipais e estaduais, e numa possível aplicação em âmbito federal, conforme exposto nas consultas ao sistema fiscalize da Câmara Federal (2009) abaixo.

Quadro 1 – Realização x Previsão por função 2006 .

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Orçamento da União
Execução Orçamentária - 2006
Orçamento Fiscal e Seguridade Social



Execução da Despesa por Função

Valores em R\$ 1,00
Posição em: 05/05/2009

FUNÇÃO	Lei após veto (Dotação Inicial)	Créditos Adicionais + Remanejamentos	Lei + Créditos (Autorizado)	Empenhado	Liquidado	Valores Pagos	% Val. Pagos s/ Autorizado
	(A)	(B)	(C=A+B)	(D)	(E)	(F)	(G=F/C)
01 - LEGISLATIVA	4.707.744.062	391.968.715	5.099.734.797	4.759.221.001	4.754.153.161	4.452.661.713	87,32
02 - JUDICIARIA	13.979.244.732	895.620.358	14.774.865.040	14.501.630.748	14.475.532.449	13.599.883.077	92,05
03 - ESSENCIAL A JUSTICA	1.161.614.403	52.339.898	3.213.954.301	3.072.214.984	3.070.062.942	2.901.186.203	90,27
04 - ADMINISTRACAO	16.598.132.069	-4.885.945.451	11.922.186.618	11.026.887.918	10.945.934.112	9.846.798.965	80,91
05 - DESPESA NACIONAL	16.021.404.619	1.710.182.974	17.731.587.593	18.125.951.923	18.062.798.556	14.967.258.319	84,52
06 - SEGURANCA PUBLICA	1.439.411.065	941.063.290	4.380.744.355	3.915.541.718	3.894.127.977	3.295.794.631	75,23
07 - RELACOES EXTERIORES	1.455.112.148	46.807.367	1.501.939.515	803.101.626	806.723.797	785.517.100	52,30
08 - ASSISTENCIA SOCIAL	21.282.818.149	1.696.982.995	22.919.801.144	21.857.207.618	21.542.970.606	21.276.313.707	95,33
09 - PREVIDENCIA SOCIAL	202.455.072.353	11.019.135.664	213.474.208.017	212.906.452.182	212.956.723.132	212.474.966.458	99,53
10 - SAUDE	40.497.599.395	1.601.321.076	42.099.020.471	40.861.158.458	40.813.908.593	35.470.508.778	88,83
11 - TRABALHO	13.473.273.989	3.268.907.183	16.740.181.043	16.554.580.006	16.480.020.759	16.250.109.551	97,07
12 - EDUCACAO	17.549.843.015	2.793.730.538	20.442.574.353	19.556.111.457	19.282.801.246	16.844.212.580	81,42
13 - CULTURA	641.810.605	48.955.115	690.905.720	580.631.234	573.891.047	389.355.205	56,35
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	961.811.848	229.738.029	1.191.721.877	982.873.724	973.507.141	735.706.218	61,73
15 - URBANISMO	2.899.243.972	376.683.820	3.075.907.792	2.150.753.771	2.146.503.156	625.705.279	20,34
16 - HABITACAO	635.155.521	883.981.899	1.519.137.220	1.168.985.884	1.166.964.694	68.417.313	4,50
17 - SANEAMENTO	153.822.898	2.149.370	155.972.268	56.280.938	56.138.225	21.734.301	13,93
18 - GESTAO AMBIENTAL	2.246.901.699	147.775.524	2.396.677.223	1.606.854.986	1.576.188.004	1.155.679.509	48,22
19 - CIENCIA E TECNOLOGIA	1.598.438.573	833.546.277	4.432.185.860	3.784.624.739	3.767.084.530	2.755.524.296	62,17
20 - AGRICULTURA	10.411.277.145	2.963.388.044	13.374.665.189	10.074.546.227	10.123.377.712	8.346.679.060	62,41
21 - ORGANIZACAO AGRARIA	4.012.082.643	692.675.350	4.704.957.993	4.248.930.120	4.216.106.146	2.931.167.569	62,30
22 - INDUSTRIA	2.300.808.260	98.670.240	2.399.478.500	2.088.275.558	2.052.925.573	1.991.949.979	83,02
23 - COMERCIO E SERVICOS	1.411.448.207	240.421.432	3.652.269.639	2.791.429.693	2.727.619.698	1.857.791.906	50,67
24 - COMUNICACOES	621.472.613	13.761.438	635.234.051	478.380.340	476.834.851	423.556.626	66,68
25 - ENERGIA	730.491.719	-161.869.874	568.589.845	448.140.775	443.709.225	367.606.117	64,65
26 - TRANSPORTE	7.638.171.715	1.339.593.677	8.977.765.392	6.961.744.313	6.936.550.729	3.471.993.061	38,67
27 - DESPORTO E LAZER	885.877.751	133.060.647	1.019.038.398	737.729.711	735.061.449	258.852.282	25,40
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	1.237.181.463.711	47.632.685.993	1.285.031.349.706	778.513.705.800	778.485.330.066	764.264.111.244	59,47
99 - RESERVA DE CONTINGENCIA	27.811.521.604	-5.318.996.644	22.492.524.760	0	0	0	0,00
Totais	1.680.772.285.176	69.246.692.484	1.730.018.977.670	1.182.590.188.429	1.181.553.637.737	1.142.451.243.290	66,04

Filtros Utilizados no Relatório:

Função: Todas
Subfunção: Todas
Programa: Todas
Projatividade: Todas
Elemento de Despesa: Todas

UO: Todas
Órgão: Todas
GND: Todas
Mod. Aplicação: Todas

Região: Todas
UF: Todas
Fonte: Todas

UO - Unidade Orçamentária GND - Grupo de Natureza de Despesa

Fonte: SIAFI Gerencial

Elaboração: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - COFF / Centro de Informática - CENIN

Observação: Os valores de dotação e execução apresentados acompanham a regionalização definida na Lei Orçamentária. Em alguns casos, valores orçamentários das UFs Nacional (NA) e Exterior (EX) são executados em outras UFs.

Página: 1 de 1
Data de Emissão: 07/05/2009

Quadro 2 – Realização x Previsão por função 2007 .

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Orçamento da União
Execução Orçamentária - 2007
Orçamento Fiscal e Seguridade Social



Execução da Despesa por Função

Valores em R\$ 1,00
Posição em: 05/05/2009

FUNÇÃO	Lei após vetos (Dotação Inicial)	Créditos Adicionais + Remanejamentos	Lei + Créditos (Autorizado)	Empenhado	Liquidado	Valores Pagos	% Val. Pagos s/ Autorizado
	(A)	(B)	(C=A+B)	(D)	(E)	(F)	(G=F/C)
01 - LEGISLATIVA	1.306.111.638	85.275.000	5.391.973.638	4.952.367.695	4.587.092.112	4.495.695.019	83,38
02 - JUDICIARIA	16.342.545.906	82.239.445	16.424.785.251	16.059.093.950	14.998.039.947	14.942.901.165	90,98
03 - ESSENCIAL A JUSTICA	1.657.111.460	439.214.357	4.097.103.817	3.734.654.262	3.427.130.399	3.405.057.323	83,18
04 - ADMINISTRACAO	14.951.726.825	901.431.451	15.853.170.276	14.104.380.548	12.311.215.788	12.206.012.194	78,99
05 - DEFESA NACIONAL	18.374.232.650	1.828.942.229	20.203.174.879	18.750.722.681	17.049.782.238	16.984.389.133	84,07
06 - SEGURANCA PUBLICA	4.821.471.321	1.151.795.492	5.973.273.813	5.293.144.070	4.815.918.153	4.585.908.524	78,44
07 - RELACOES EXTERIORES	1.786.180.164	15.338.568	1.801.918.732	1.380.684.119	1.335.217.799	1.332.390.655	73,94
08 - ASSISTENCIA SOCIAL	24.316.846.734	547.470.504	24.864.317.238	24.713.575.651	24.653.044.709	24.503.281.083	98,55
09 - PREVIDENCIA SOCIAL	233.079.618.114	2.158.916.204	235.237.534.318	234.374.849.124	233.700.420.597	233.678.272.253	99,34
10 - SAUDE	45.695.189.468	3.509.753.053	49.174.942.521	45.722.448.106	40.215.089.116	40.091.585.993	81,53
11 - TRABALHO	17.438.136.428	2.532.238.988	19.970.375.414	19.752.439.319	19.512.579.883	19.509.127.925	97,69
12 - EDUCACAO	22.322.538.500	2.747.612.843	25.070.151.343	24.288.835.323	21.337.676.606	19.943.546.664	79,55
13 - CULTURA	824.177.400	216.456.849	1.041.430.249	757.568.483	442.840.803	431.226.887	41,41
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	989.213.997	321.156.414	1.310.440.411	947.035.452	662.264.832	644.453.155	49,18
15 - URBANISMO	1.238.161.325	2.121.217.267	5.359.482.592	4.429.794.804	892.853.037	788.884.607	14,35
16 - HABITACAO	946.061.857	75.487.232	1.021.541.089	600.206.041	382.365	252.849	0,02
17 - SANEAMENTO	316.141.000	1.455.798.539	1.771.939.539	1.555.139.711	39.757.156	39.190.813	2,21
18 - GESTAO AMBIENTAL	2.158.211.721	1.623.883.850	3.782.173.571	3.246.353.617	1.373.790.128	1.350.845.111	35,72
19 - CIENCIA E TECNOLOGIA	4.315.031.047	288.874.151	4.603.910.198	4.289.191.589	3.307.214.416	3.139.511.880	68,19
20 - AGRICULTURA	14.040.078.090	1.784.680.958	15.824.699.048	11.345.285.853	7.997.213.348	7.937.696.398	50,16
21 - ORGANIZACAO AGRARIA	4.234.061.980	915.500.000	5.149.568.980	4.853.559.724	3.547.959.641	3.534.108.775	68,63
22 - INDUSTRIA	1.991.131.248	1.019.091.681	3.011.030.929	2.820.050.767	2.739.221.045	2.451.712.997	81,42
23 - COMERCIO E SERVICOS	4.165.251.156	262.114.000	4.427.365.156	2.876.341.392	1.546.958.674	1.542.128.615	34,83
24 - COMUNICACOES	690.004.408	350.382.387	1.040.386.795	905.942.017	490.780.127	460.486.561	46,18
25 - ENERGIA	750.012.943	10.673.217	760.686.160	542.717.099	430.163.111	426.096.902	56,01
26 - TRANSPORTE	1.744.144.409	4.477.988.079	14.222.514.488	12.238.825.430	5.763.837.907	5.501.319.647	38,68
27 - DESPORTO E LAZER	923.111.828	653.737.000	1.576.855.828	1.414.788.488	756.180.284	754.284.685	47,83
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	1.043.411.503.617	9.574.206.613	1.053.072.709.230	756.826.670.077	747.084.570.361	746.165.769.514	70,66
99 - ATIPICA	380.000	0	380.000	0	0	0	0,00
99 - RESERVA DE CONTINGENCIA	25.254.705.965	-2.798.694.300	22.456.011.665	0	0	0	0,00
Totais	1.528.143.088.099	38.352.840.487	1.566.495.928.586	1.222.752.865.411	1.174.819.104.170	1.170.832.000.257	74,84

Filtros Utilizados no Relatório:

Função: Todas
Subfunção: Todas
Programa: Todas
Projatividade: Todas
Elemento de Despesa: Todas

UO: Todas
Origem: Todas
GND: Todas
Mod. Aplicação: Todas

Região: Todas
UF: Todas
Fonte: Todas

UO - Unidade Orçamentária GND - Grupo de Natureza de Despesa

Fonte: SIAFI Gerencial

Elaboração: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - COFF / Centro de Informática - CENIN
Observação: Os valores de dotação e execução apresentados acompanham a regionalização definida na Lei Orçamentária. Em alguns casos, valores orçamentários das ufs Nacional (NA) e Exterior (EX) são executados em outras ufs.

Página: 1 de 1
Data de Emissão: 07/05/2009

Quadro 3 – Realização x Previsão por função 2008 .

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Orçamento da União
Execução Orçamentária - 2008
Orçamento Fiscal e Seguridade Social



Valores em R\$ 1,00
Posição em: 05/05/2009

Execução da Despesa por Função

FUNÇÃO	Lei após vetos (Dotação Inicial)	Créditos Adicionais + Remanejamentos	Lei + Créditos (Autorizado)	Empenhado	Liquidado	Valores Pagos	% Val. Pagos s/ Autorizado
	(A)	(B)	(C=A+B)	(D)	(E)	(F)	(G=F/C)
01 - LEGISLATIVA	5.618.427.918	209.338.539	5.828.766.457	5.304.581.035	4.819.585.594	4.668.778.294	80,06
02 - JUDICIÁRIA	18.974.758.542	80.174.411	19.054.932.953	18.767.719.889	17.795.184.139	17.709.566.294	92,94
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	4.258.111.031	433.261.161	4.691.372.192	4.589.188.390	4.273.078.155	4.268.958.336	90,94
04 - ADMINISTRAÇÃO	18.117.257.043	-1.581.952.262	16.535.304.781	14.874.899.747	13.168.876.350	12.854.508.618	77,85
05 - DEFESA NACIONAL	21.040.953.979	3.776.769.296	24.817.723.275	21.032.097.496	19.089.713.787	17.448.927.182	70,28
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	5.770.900.227	1.964.378.798	7.735.279.025	6.545.078.296	5.210.315.710	5.188.731.186	87,08
07 - RELACIONES EXTERIORES	1.581.247.146	133.769.200	1.715.016.346	1.419.813.787	1.401.112.164	1.381.978.387	80,58
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	28.595.100.595	522.863.885	29.117.964.480	28.842.905.150	28.622.891.889	28.408.804.725	97,56
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	252.744.591.152	7.053.189.909	259.797.781.061	262.168.789.204	256.783.327.887	239.928.606.397	92,35
10 - SAÚDE	48.499.012.639	4.301.721.087	52.800.733.725	50.095.420.280	44.475.185.058	44.117.163.718	83,55
11 - TRABALHO	21.840.538.441	1.969.202.235	23.818.740.676	22.893.303.467	21.976.782.987	21.972.280.809	92,25
12 - EDUCAÇÃO	27.431.582.720	2.681.560.621	30.093.143.341	28.109.282.788	24.417.778.880	23.550.810.952	78,28
13 - CULTURA	1.070.244.386	200.367.614	1.270.612.000	896.901.530	536.218.610	532.229.857	41,89
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	1.468.511.741	661.123.887	2.129.635.628	1.511.688.065	966.341.882	928.031.428	43,78
15 - URBANISMO	4.713.487.635	3.073.018.838	7.786.506.473	4.340.395.013	1.112.957.595	1.082.824.882	13,91
16 - HABITACAO	1.008.043.932	303.582.156	1.311.626.088	1.037.599.277	145.654.899	142.164.100	10,84
17 - SANEAMENTO	1.371.422.781	670.589.111	2.042.011.892	1.780.188.915	474.433.447	465.448.905	22,79
18 - GESTAO AMBIENTAL	4.130.803.643	329.526.355	4.460.329.998	3.851.979.815	1.400.611.655	1.468.227.180	32,92
19 - CIENCIA E TECNOLOGIA	5.059.231.248	483.236.968	5.542.468.216	5.146.832.247	4.037.242.909	3.899.612.780	70,36
20 - AGRICULTURA	14.784.977.295	729.427.207	15.514.404.502	9.794.772.854	7.949.219.433	7.832.054.578	49,19
21 - ORGANIZACAO AGRARIA	4.982.135.128	1.049.596.502	6.031.731.630	4.529.151.369	2.463.120.119	2.397.919.203	39,75
22 - INDUSTRIA	2.342.937.099	219.731.272	2.562.668.371	2.277.301.832	2.117.943.946	1.538.394.113	60,03
23 - COMERCIO E SERVICOS	4.233.180.427	1.179.361.044	5.412.541.471	3.361.976.614	1.318.834.771	1.307.695.751	24,16
24 - COMUNICACOES	633.131.134	27.825.529	660.956.663	530.119.930	404.959.058	404.709.843	61,21
25 - ENERGIA	630.271.770	170.321.801	800.593.571	533.672.877	460.378.042	455.580.084	58,91
26 - TRANSPORTE	13.306.597.955	4.738.102.305	18.044.700.260	13.105.580.480	4.841.646.251	4.554.814.634	25,24
27 - DESPORTO E LAZER	1.138.111.479	282.165.816	1.420.277.295	963.348.126	200.966.169	200.338.960	14,10
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	804.678.289.647	160.158.288.006	964.836.577.653	728.401.507.045	718.856.741.417	718.085.321.941	72,91
99 - RESERVA DE CONTINGENCIA	22.232.518.752	-574.410.561	21.658.108.191	0	0	0	0,00
Totais	1.382.286.012.584	195.246.128.709	1.577.514.141.293	1.246.302.093.473	1.189.400.920.983	1.166.569.480.527	74,90

Filtros Utilizados no Relatório:

Função: Todas
Subfunção: Todas
Programa: Todas
ProjAtividade: Todas
Elemento de Despesa: Todos

UO: Todas
Órgão: Todas
GND: Todos
Mod. Aplicação: Todas

Região: Todas
UF: Todas
Fonte: Todas

UO - Unidade Orçamentária GND - Grupo de Natureza de Despesa

Fonte: SIAFI Gerencial

Elaboração: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - COFF / Centro de Informática - CENIN

Observação: Os valores de dotação e execução apresentados acompanham a regionalização definida na Lei Orçamentária. Em alguns casos, valores orçamentários das ufs Nacional (NA) e Exterior (EX) são executados em outras ufs.

Página: 1 de 1
Data de Emissão: 07/05/2009

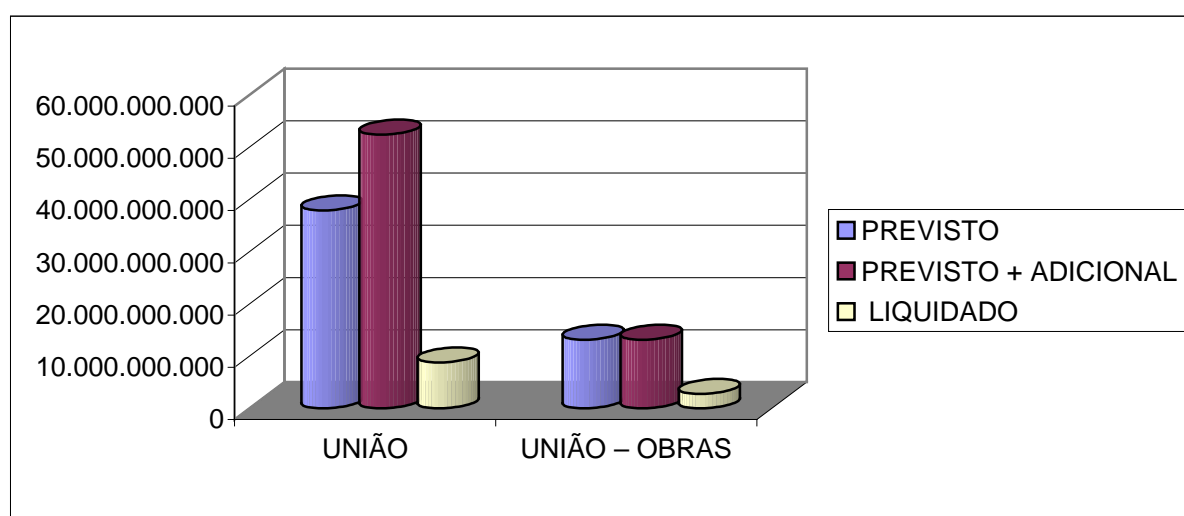
Quando comparamos a realização e a previsão especificamente dos investimentos , classificação onde estão reservadas a maioria das experiências de Orçamento Participativo, o distanciamento do plano fica mais facilmente evidenciado.

Tabela 12 - Execução de Investimento 2008

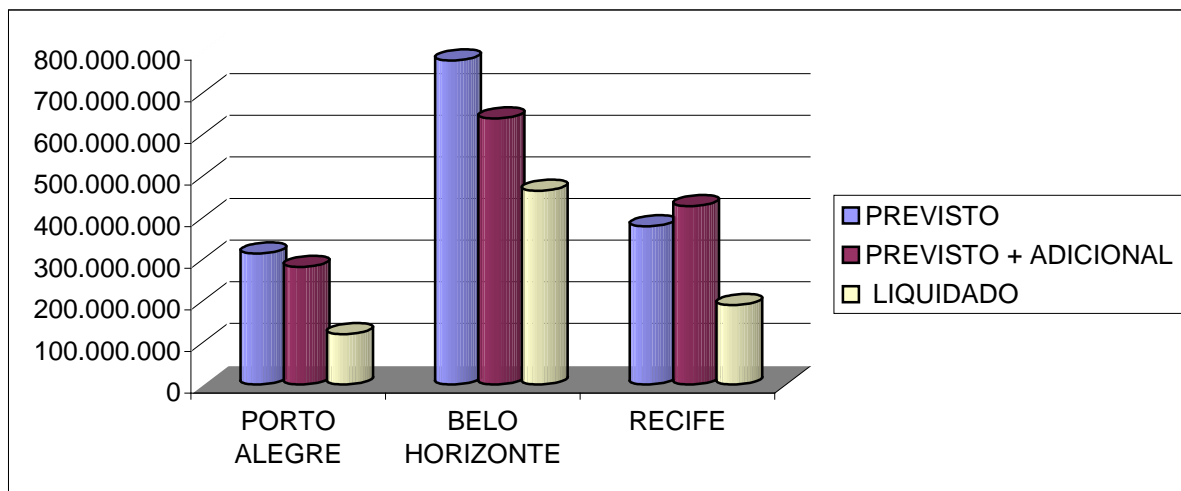
Esfera	Previsto	Previsto + Adicional	Liquidado	% Liquidado / Previsto	% Liquidado / previsto + credits adicionais
Porto Alegre	314.932.255	282.879.193	121.319.057	38,52%	42,89%
Belo Horizonte	779.111.569	639.293.497	465.961.557	59,81%	72,89%
Recife	380.111.929	429.135.895	190.946.997	50,23%	44,50%
União	37.876.795.476	52.373.121.660	8.793.956.675	23,22%	16,79%
União Obras	13.135.632.401	13.135.632.401	2.750.327.227	20,94%	20,94%

Fonte: Fiscalize , Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária de 2008 das Secretarias dos Estados.

Gráfico 1 - Execução de Investimento - União 2008



Fonte: Fiscalize , Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária de 2008 das Secretarias dos Estados.

Gráfico 2 - Execução de Investimento – Capitais 2008

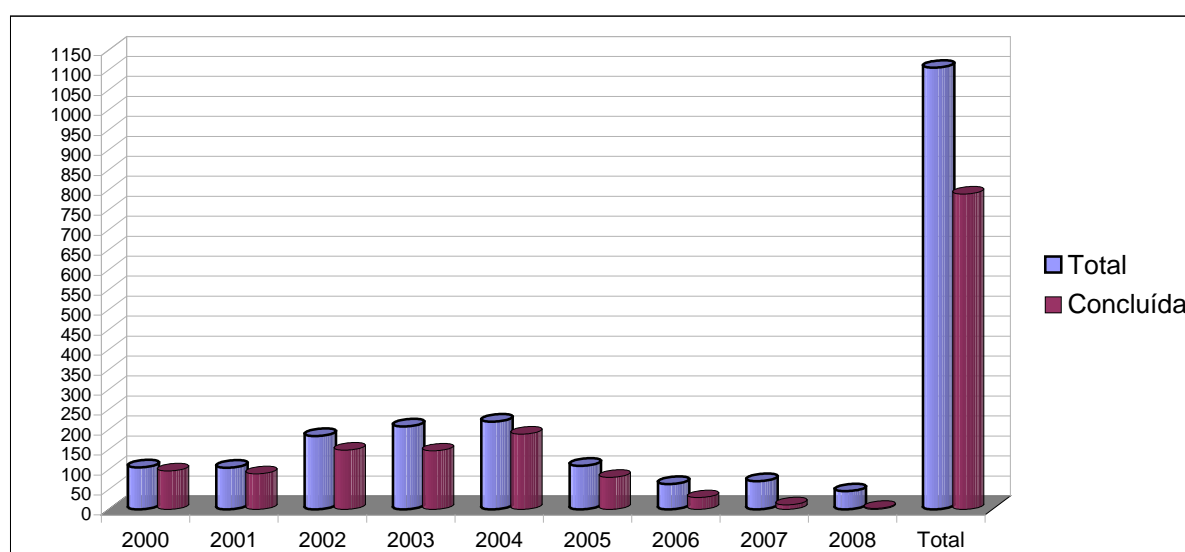
Fonte: Fiscalize , Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária de 2008 das Secretarias dos Estados.

Em Porto Alegre , vemos , conforme a tabela 13 , que a baixa realização financeira provoca reflexos sensíveis na conclusão física das obras. A tabela apresenta o percentual de conclusão atualizados em maio de 2009. A tabela demonstra que diversas obras estão pendentes desde 2000 , e que das obras de 2008 apenas 4,44% foram concluídas. Tal quadro revela , apesar dos prazos mais dilatados exigidos para a execução destas obras , que a situação está longe do ideal , seja pela morosidade nos processos de licitação , insuficiência ou contingenciamento de recursos ou pela falta de planejamento e cronograma eficientes necessários ao efetivo atendimento das demandas sociais elencadas no Orçamento Participativo.

Tabela 13 - Obras do Orçamento Participativo – Porto Alegre

Ano	Total	Concluídas	%
2000	105	96	91,43%
2001	104	89	85,58%
2002	183	148	80,87%
2003	207	146	70,53%
2004	219	188	85,84%
2005	109	80	73,39%
2006	63	29	46,03%
2007	70	11	15,71%
2008	45	2	4,44%
Total	1105	789	71,40%

Fonte: Sistema de Acompanhamento das Obras e Serviços –Prefeitura Municipal de Porto Alegre - http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp . Posição 22 maio 2009.

Gráfico 3 - Obras do Orçamento Participativo – Porto Alegre

Fonte: Sistema de Acompanhamento das Obras e Serviços –Prefeitura Municipal de Porto Alegre - http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp . Posição 22 maio 2009.

4.2.9. Fragilidade Institucional e Normativa

Ainda, segundo Ribeiro e Simon (1993), no cerne dos obstáculos para a adoção de inovações como o orçamento participativo são exigências de caráter organizacional e administrativa, dentre elas, principalmente, a institucionalização do processo, podendo gerar desperdícios de esforços em função da troca e mudanças de governo.

A ausência de legislação básica, por sua vez, acaba criando um ambiente propício à falta de transparência e manipulação política, tendo em vista que nenhum dos diversos sites das prefeituras visitados apresentaram a prestação de contas exclusivas do orçamento participativo, com maior detalhamento sobre a programação orçamentária e execução. Acrescenta-se a este quadro, a falta de definições normativas e sobre os papéis de cada agente no processo podem acirrar resistências a orçamentação participativa. Assim, é necessário distinguir entre o que é “competência original e inafastável do Poder Legislativo, que emenda, vota e aprova o orçamento e aquilo que se atribui ao julgamento pelo mecanismo de democracia direta que é a participação popular” (ALENCAR, 1999, p. 6). A combinação da representação direta com a representação indireta, com as vantagens e desvantagens que cada uma destas formas apresenta, pode potencializar os problemas. Na definição de competências do orçamento participativo deve-se ponderar o alcance dos participantes a fim de não diminuir o dos parlamentares, provocando resistências desnecessárias.

Esta fragilidade legal, institucional e de instrumentais técnicos, promovem ainda, em vez da racionalidade, a tendência de se obter cenários que ponderados pela ingerência política conduzem ao maior descontrole no montante dos gastos públicos.

5. Conclusão

A democracia representativa no Brasil atinge atualmente grandes questionamentos. Os inúmeros casos de corrupção, o moralmente duvidoso modelo de financiamento de campanha, apropriação da coisa pública pelos interesses de mercado, o descaso da classe política e a impunidade culminam em um abissal distanciamento do bem-estar social. Em resposta a esta crise de legitimidade, existe uma forte corrente em prol de maior abertura democrática. O orçamento participativo de Porto Alegre, a democracia experimental da Suíça, o orçamento participativo digital de Belo Horizonte e os modelos de gestão participativa ambientais, entre outros, mostram alternativas viáveis e de relativo sucesso que corroboram para a evolução da democracia e conquista de uma matriz alocativa mais consensual e, por isso, mais justa. É extremamente necessário, então, que a sociedade supere a apatia provocada por séculos de má gestão e descaso por parte dos governantes e ajude no resgate das funções precípuas que motivam a constituição e manutenção de um Estado.

Os defensores da democracia representativa, contudo, alegam que estas técnicas não podem ser replicadas em esferas maiores, seja pela apatia popular, pelas dificuldades tecnológicas ou pelas desigualdades econômicas e gnosiológicas. Este afastamento entre especialistas e leigos, governantes e povo, e política e cotidiano acaba corroborando para a percepção geral da obrigatoriedade do modelo representativo, como é apontado no texto seguinte:

A representação política tende a educar – isto é, a deseducar – as pessoas na convicção de que elas não poderiam gerir os problemas da sociedade, que existe uma categoria especial de homens dotados da capacidade específica de governar. (CASTORIADIS, 1983, p. 274)

Sabemos, porém, que a internet e a televisão interativa, entre outras tecnologias inovadoras, são instrumentais que futuramente podem ser capazes de reduzir estas distâncias e viabilizar processos eletivos e decisórios de grandes dimensões. Entretanto, estes avanços tecnológicos têm que estar acompanhados, também, de uma evolução social na educação, cidadania e na conduta ética. Tendo em foco estes requisitos, no presente trabalho constatou-se que a ausência na prestação de contas, normatização e transparência do orçamento participativo, aliados ao inócuo marketing político e aos problemas estruturais e éticos

demonstrados, tendem a macular e banalizar a experiência participativa. Em função destas dificuldades encontradas, tanto na existência de informações quanto na padronização destas, a Lei de Responsabilidade Fiscal deveria ser alterada para ampliar a transparência do orçamento participativo, exigindo-se os relatórios obrigatórios, em separado, para os entes federativos que o utilizassem. Fica como sugestão, assim, a evidente necessidade de uma regulamentação básica federal que possibilite a efetiva transparência e avaliação das experiências, visando aprimorar e institucionalizar o orçamento participativo no Brasil.

O orçamento impositivo, por sua vez, surge aqui, como importante fator na concretização deste novo modelo garantindo a execução das demandas sociais prioritárias e evitando a manipulação política e manobras dos que tentam atribuir ao orçamento participativo uma aura utópica, tirando proveito ou limitando-o para perpetuar-se no poder. Desta forma, é valorizada a experiência de participação popular e dissipa-se, também, o caráter propagandístico tão criticado pelas correntes contrárias à participação social no processo orçamentário. Como foi citado no bojo deste trabalho, existem atualmente movimentos no Congresso Nacional, supra-partidários, que almejam esta regulamentação, servindo não só para a necessária institucionalização da técnica, mas também como mecanismo de recuperação do interesse popular em relação à política e ao exercício da cidadania.

Evidente que as dificuldades são muitas, mas a falência de legitimidade no Brasil e do modelo individualista preconizado pelos mercados exige em contrapartida a concepção de uma mentalidade mais voltada para o bem coletivo, até como alternativa única de sustentabilidade futura de nossos sistemas sociais e ambientais.

Referências Bibliográficas

ABERS, R. **Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil**. Boulder: Westview, 2000.

ALENCAR, M. Verdade e Mentiras. O GLOBO. **Tema em discussão: Orçamento Participativo**. p.6. 19 de agosto de 1999.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, L.; AZEVEDO, S. **A política do orçamento participativo: formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil**. In: XVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 1994.

AZEVEDO, S.de; ANASTASIA, F. **Governança, “accountability” e responsividade**. Revista de Economia Política, v. 22, n.1, p. 79-97, jan./mar.2002.

BALEEIRO, A. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15ª ed. revista e atualizada por Dejalma de Campos, Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BELCHIOR, P. G. O. **Orçamento-programa**. 2. ed. aumentada e atualizada Rio de Janeiro: Pallas, 1976.

BOBBIO, N. **Qual socialismo? Discussão de uma alternativa**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N; MATEUCCI,N.; PASQUENO, G. **Dicionário de Políticas**. 5º ed. Brasília: UnB, p 547.

BRASIL, Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL,**Decreto-lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras Providências

BRASIL , **Lei 11.318 de 2006** .Altera a Lei no 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.

BRASIL,**Projeto de Lei Complementar N°22, de 2007**.Altera o art.4º da Lei de Responsabilidade Fiscal–LeiComplementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças.

públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL, **Proposta de Emenda à Constituição Nº 281 de 2008**. Estabelece a execução obrigatória da Lei Orçamentária Anual e dá outras providências.

BURKHEAD, J. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTORIADIS, C. A fonte húngara. In: **Socialismo ou Barbárie**. O conteúdo do socialismo. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CLAD, **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana** (2000). Estudio coordinado por el Consejo Científico del CLAD.

CORE, F.G. **Reforma gerencial dos processo de planejamento e orçamento**. Texto para Discussão/ENAP nº 44. Brasília, 2001.

DAHLBERG, L. **Democracy via cyberspace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps**. New media & society, v. 3, n. 2, p. 157-177, 2001.

DINIZ, E. **Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**. Revista do Serviço Público. Brasília: nº 1, 1998.

DOWBOR, L. **A Comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local**. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 80p.

OLIVEIRA, F. M. de. Orçamento Participativo: Instrumento de Democratização da Gestão Pública. IN: **O Poder, o Controle Social e o Orçamento Público**. Fortaleza: Expressão gráfica e Editora, 2005. 156 p.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1998.

GBIKPI B., (2005), **Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa : quali possibili continuità ?**, Stato e Mercato, nº 73, nº 1, pp. 97-130.

GENRO, T. **Utopia Possível**. 2a. ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.

_____. **Orçamento Participativo – A experiência de Porto Alegre**, 4ª edição, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GIACOMONI, J. **A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, V.28, N/ 2, p. 46-60, abr./jun. 1994.

_____. **Orçamento Público**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, M. B. ; PERES, L. B. . **Contabilidade orçamentária - manual de gestão governamental**. Editora da Universidade Católica de Goiás, 2000

GOMES, W. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004a.

_____. **Ciberdemocracia: possibilidades e limites**. 2004. Conferência Inaugural do II Congressolbérico de Comunicação, Covilhã, Portugal (Inédito), 2004b.

LICZBINSKI, C. R. **Modelo de Informações para o Gerenciamento das Atividades das Pequenas Indústrias de Produtos Alimentares do Rio Grande do Sul**. Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-graduação 2002. Disponível em: <http://www.teses.eps.ufsc.br/tese.asp/>

LÜCHMANN, L.H.H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre** / Lígia Helena Hahn Lüchmann . Campinas, SP : (s. n.), 2002. Orientador: Rachel Meneguello. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

MATIAS-PEREIRA, J. . **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil** (3. ed.). 3ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

_____. . **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil** (3. ed.). 3ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006 , apud, OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília MH Comunicação, 1994.

MESQUITA, Z. **O Resgate da Cidadania em Tempos de Globalização**. In: Redes. v. 3, n. 2, p. 143-154. Santa Cruz do Sul: FATES Editora, 1998

MORGADO, J.V.; DEBUS, I. **Orçamento Público**. Brasília: Vestcon, 2000.

NASCIMENTO, E. R. . **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. Brasília: Editora Vestcon, 2003.

NORBACK, P. **Demoex - think global, act local**. Vallentuna, Suécia: The Utopian World Championship 2004.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. RJ: Paz e Terra, 1992.

PIRES, J.B.F.S. **Contabilidade Pública**. 3ª ed. Brasília: Franco e Fortes Consultoria e Editoração, 1996.

PIRES, V. **Limites e Potencialidades do Orçamento Participativo**. Revista ABOP (Associação Brasileira de Orçamento Público), vol. 43, nº43, 2002.

_____. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz**, 1. ed. São Paulo : Manole, 2001

_____. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira**. Monografia vencedora do V Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional (2000) 1º lugar/Tema Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio%20tn/conteudo_catalogos_pr5.html

PRZEWORSKI, A. **O Estado e o Cidadão**. São Paulo: SI, IN: Sociedade e Reforma do Estado, 1998. (MIMEO).

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

RIBEIRO , C.A.C., SIMON , W. T. **Práticas orçamentárias participativos: um estudo de casos de prefeituras paulistas**. Revista de Administração Pública . RJ , v.27 n.1, p.32,jan/mar , 1993.

RIBEIRO, R. J. B. . **Administração Financeira e Orçamentária**. 2ª. ed. Brasília: Vestcon, 2003.

SANCHEZ, R.F. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002. Coleção Questões da Nossa Época.

SANCHES, O.M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.

SANTOS, B.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82.

SARTORI, G. A. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHATTAN, P. C.; NOBRE, M. **Participação e deliberação**. Publicado por Editora 34, 2004.

Secretaria de Coordenação Política e Governança Local – SMGL. **Linguagem do Orçamento Participativo**. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_sec

Síntese dos Indicadores Sociais 2008 . Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Tabela 8.2 - **Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas - 2007**. Página visitada em 10 de maio de 2009.

SILVA, L. M. **Contabilidade e Governamental: um enfoque administrativo**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SILVA, P. H. F. ; ALBUQUERQUE, C. ; MEDEIROS, M. . **Gestão de Finanças Públicas**. 1. ed. Brasília: Paulo Henrique Feijó, 2006.

SINTOMER, Y ; MAILLARD J. (2007), *The limits to local participation and deliberation in the French 'politique de la ville'*, European Journal of Political Research, vol. 46, nº4, pp. 503-529.

SOUZA, C. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do Orçamento Participativo**. São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação Seade, v.15, n. 4, out.-dez. 2001.

SOUZA, E. X. **O Orçamento Participativo como uma Ferramenta de Co-gestão da administração pública: Um estudo realizado na Secretaria de Cultura da Cidade do Recife**. Trabalho de Formatura – Centro de Ciências Sociais Aplicadas – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Abr. 2002.

SUCUPIRA, J. **Democratização do orçamento**. Seminário de quarta de pesquisa. Rio de Janeiro: EBAP/FGV. 09.09.2000.

TEIXEIRA, A. **Guia da cidadania para a transparência: prevenção contra corrupção**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

TURBAN, E.; MEREDITH, J. R. *Fundamentals of Management Science*. Boston: Irwin, 1994.

VIANA, A. **Orçamento Brasileiro**, Rio de Janeiro, edições financeiras, 1950.

VILLASANTE, T. ; GARRIDO, F. J. (2003, a cura di); **Metodologías y Presupuestos Participativos (construyendo ciudadanía/3)**, Ed. Iepala, Barcelona

WAMPLER, B. ; AVRITZER, L. **The spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government**. Journal of Latin American Urban Studies, vol. 7, 2006.

_____. **Participatory publics: Civil society and new institutions in democratic Brazil**. Comparative Politics, vol. 36, nº3, 2004.

_____. **Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability.** University Park: Pennsylvania State Press, 2007.