

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE FANESE
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO - NPGE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO "LATO SENSU"
ESPECIALIZAÇÃO EM AUDITORIA GOVERNAMENTAL E
CONTABILIDADE PÚBLICA**

VERONI JÚNIOR CAETANO DE OLIVEIRA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

**Aracaju, SE
2009**

VERONI JÚNIOR CAETANO DE OLIVEIRA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Núcleo de Pós-Graduação e Extensão da
FANESE, como requisito para a obtenção do
título de Especialista em Auditoria
Governamental e Contabilidade Pública**

Orientador:

**Aracaju, SE
2009**

VERONI JÚNIOR CAETANO DE OLIVEIRA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Núcleo de Pós-Graduação e Extensão da FANESE, da Faculdade de Administração de Negócios de Sergipe – FANESE, como requisito para a obtenção do título de Especialista em Auditoria Governamental e Contabilidade Pública

Nome completo do Avaliador

Nome completo do Coordenador de Curso

VERONI JÚNIOR CAETANO DE OLIVEIRA

Veroni Júnior Caetano de Oliveira

Aprovado (a) com média: _____

Aracaju (SE), 27 de abril de 2009

RESUMO

Este trabalho pretende demonstrar a importância do orçamento participativo na Administração Pública por meio de conceitos, finalidades etc. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica. Da pesquisa levantada verificou-se que o Orçamento Participativo é um processo democrático que visa promover a participação da população nas tomadas de decisões da Administração Pública. Procura descentralizar o poder decisório quanto ao direcionamento e destinação do dinheiro público. O cidadão atua de forma direta, auxiliando o gestor na escolha das prioridades. É um instrumento de programação e planejamento de trabalho do governo. Tal processo atua como instrumento de combate à exclusão social, de acesso à informação e conhecimento e de articulação com os setores produtivos das cidades, como forma de identificação das áreas carentes a serem trabalhadas. São princípios do Orçamento Participativo: gestão democrática e compartilhada dos recursos públicos, participação efetiva da comunidade, melhoria das condições de vida da população e do controle social. Para uma melhor atuação dos gestores públicos, o orçamento participativo foi dividido em instâncias de participação: a) As Plenárias de bairros; b) Os Fóruns de Delegados; c) O Conselho Municipal do orçamento participativo. Embora o Orçamento Participativo possua planejamento de elaboração e execução das atividades a serem desenvolvidas, existem alguns obstáculos: falsas expectativas, descontinuidade, falta de recursos para investir, divisão do poder e conflitos entre o centro e a periferia. Destacam-se como valores do Orçamento Participativo, o combate à corrupção, a cidadania e o planejamento. Todos de fundamental importância para que os resultados sejam alcançados de forma continuada e eficiente.

PALAVRAS CHAVES: Orçamento Participativo; Instância de Participação; Democracia.

SUMÁRIO

RESUMO.....	03
1 INTRODUÇÃO.....	05
2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	06
2.1 Conceitos e Definições.....	06
2.2 Sua Utilidade.....	07
2.3 Sua Importância.....	07
2.4 A Elaboração.....	09
2.5 Os Princípios.....	10
2.6 O Orçamento Participativo e suas Finalidades.....	10
2.7 O Orçamento Participativo e seu Funcionamento.....	10
2.7.1 Das Instâncias de Participação.....	10
2.7.2 Da Perda do Mandato.....	14
2.8 O Orçamento Participativo e suas Disposições Gerais.....	15
2.9 O Orçamento Participativo e suas Disposições Finais.....	15
2.10 O Orçamento Participativo e sua Base Lega.....	16
2.11 Orçamento Participativo e sua Tramitação Legislativa.....	16
2.12 Orçamento Participativo e sua Execução Orçamentária.....	16
2.13 Fiscalização das Contas.....	17
2.14 Obstáculos Enfrentados.....	17
2.14.1 Falsas Expectativas.....	18
2.14.2 Descontinuidade.....	18
2.14.3 Falta de Recursos para Investir.....	19
2.14.4 Divisão de Poder.....	19
2.14.5 Conflitos entre o Centro e a Periferia.....	19
2.15 Seu Valor.....	20
2.15.1 Importância no Combate a Corrupção	20
2.15.2 Orçamento Participativo e Cidadania.....	20
2.15.3 Orçamento Participativo e Planejamento.....	21
3 CONCLUSÃO.....	22
REFERÊNCIAS	23
ABSTRACT.....	24

1 INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, não são todas as cidades que adotaram o Orçamento Participativo, seu início deu-se em Porto Alegre onde foi implantado em 1989 e em 2005 aconteceu à primeira rodada sob a nova administração municipal.

O orçamento participativo surgiu com o intuito de constituir um processo de participação direta da comunidade nas finanças públicas de cada município e através dele a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, o orçamento participativo não é apenas uma maneira de escolher em qual obra vai ser aplicado o dinheiro público, ele também faz com que os cidadãos pratiquem a cidadania e firmem cada vez mais um compromisso sério com o bem público, visando assegurar seu melhor uso e transparência em sua aplicação.

Não podemos falar de orçamento participativo sem também falar de orçamento público, pois, ambos envolvem receita e despesa pública numa tentativa de compatibilização, resultando em equilíbrio, déficit ou superávit.

A denominação de orçamento público tem evoluído ao longo do tempo, por ser um instrumento legal que deve fazer parte de todo o processo financeiro e administrativo conduzindo a alocação dos recursos para as ações do governo, de forma planejada e integrada, ou seja, é um conjunto organizado de informações financeiras em que se estima a receita e se prevêem as despesas, tudo isso embasada em informações presentes e passadas e em objetivos futuros.

O objetivo geral deste trabalho é demonstrar a importância do orçamento participativo na Administração Pública, por meio de conceitos, finalidades, benefícios, assim como suas etapas e instâncias de participação. Esclarecer de maneira coerente o significado do “Orçamento Participativo”, seu surgimento, estrutura e demonstrar seu crescimento e destaque, uma vez que se trata da participação direta da comunidade sobre a receita e a despesa do orçamento do município.

A metodologia utilizada foi a de revisão bibliográfica, com estudos em livros bibliográficos, consultas a publicações de artigos já existentes sobre o tema e leituras em sites especializados, onde constam diversas reportagens sobre municípios que obtiveram sucesso nesse tipo de projeto. Foi feita uma pesquisa no site da prefeitura de Porto Alegre/RS, considerada modelo na aplicação do Orçamento Participativo, bem como dados retirados do site da Prefeitura de Aracaju/SE.

2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

No final dos anos 70 e início dos anos 80, especialmente a partir das eleições de 1988, o Partido dos Trabalhadores – PT, vencedor do pleito eleitoral em algumas prefeituras, adota como um dos seus principais modelos para se governar, o Orçamento Participativo. É bom salientar que o Partido dos Trabalhadores não foi o pioneiro neste processo de planejamento participativo, sendo que o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, esteve a frente das experiências do planejamento participativo no início da década de 70. Porém, o Partido dos Trabalhadores foi o que tomou como prioridade este programa, inovando quanto à centralização do planejamento participativo num horizonte de curto prazo e utilizando o mesmo como instrumento para gerenciar tanto recursos materiais, quanto os recursos de poder. O planejamento participativo ganhou destaque no Brasil no período de 1975 a 1986, através dos resultados positivos obtidos em algumas experiências municipais.

2.1 Conceitos e Definições

O Orçamento Participativo exprime a idéia conjunta na busca de um objetivo comum, ou seja, representa um processo em que a população deixa de ser omissa quanto às receitas e despesas públicas e passa a ter uma participação fundamental no que diz respeito às finanças públicas, passando a ter um maior poder de decisão.

O Orçamento Participativo faz com que a população possa intervir na definição das prioridades e no aproveitamento dos recursos públicos, os cidadãos participam do processo através de organizações sociais ou individualmente. Com este orçamento prefeituras estabelecem limites e critérios sobre os investimentos prioritários para a melhoria da qualidade de vida da população. Seu objetivo é que as organizações sociais, lideradas por representantes populares, cresçam tornando o poder de decisão do povo cada vez mais forte, rompendo com a tradição centenária em que as decisões monocráticas dos governantes eleitos, na maioria das vezes através da exploração da ignorância do eleitorado, que visam interesses pessoais, suplantem as reais necessidades coletivas.

2.2 Sua Utilidade

A corrupção que afeta os órgãos públicos está cada vez mais em evidências nos dias atuais, é um mal que atinge quase todos os países do mundo, principalmente o nosso. Nos últimos 20 anos apesar de todos os esforços das forças democráticas e modernizadoras que atuaram e atuam no Brasil, como os partidos, fundações e universidades, poucos tiveram sucesso no combate a corrupção.

Com a implantação do Orçamento Participativo, a população passa a fiscalizar a destinação dos recursos dos municípios, tornando a administração pública mais transparente e muito mais eficiente, reduzindo assim, a possibilidade de desvio de verba pública.

Com isso o Orçamento Participativo tomou notoriedade destacando-se nacionalmente e internacionalmente, sendo considerado uma das melhores experiências de governo, uma vez que torna a participação popular muito ativa, tanto que hoje em dia esta participação do povo é considerada uma necessidade por muitos.

Com a inserção do Orçamento Participativo no governo, os prefeitos e os vereadores tiveram uma parcela de seu poder de decisão reduzido, pois este foi dividido com a população, onde as comunidades ganharam mais trabalho. Logo, na medida que o poder de decisão dos governantes é reduzido sobre como e onde serão aplicados os recursos públicos, ganha-se mais trabalho porque as comunidades estarão envolvidas nesse planejamento e em várias outras etapas.

2.3 Sua Importância

Modernamente, o orçamento público é um importante instrumento de programação de trabalho do governo como um todo e de cada um dos seus órgãos em particular, como forma de possibilitar o controle das finanças públicas. Segundo Jund (2006), o processo orçamentário no Brasil, nas três instâncias da federação (União, Estados e Municípios), compreende basicamente um ciclo de quatro fases:

- Elaboração da proposta orçamentária;
- Discussão, votação e aprovação da lei orçamentária;
- Execução do orçamento;
- Controle da execução do orçamento.

A construção do orçamento público no país, sempre se deu entre as duas esferas do poder Executivo e Legislativo, com plena autonomia, tanto a respeito do estabelecimento da receita municipal, quanto ao ordenamento das despesas, com total exclusão da participação popular em qualquer dessas instâncias.

A partir da exitosa experiência de Porto Alegre (RS), o Brasil vem alterando essa prática perniciosa cedendo, cada dia, mais espaço à participação popular, alcançando, desta forma, ampla repercussão no cenário político nacional e até internacional.

O Orçamento Participativo promove não somente a cidadania, como também ajuda a romper com a tradição autoritária e patrimonialista em favor da democratização dos recursos públicos, representando o fortalecimento da democracia.

Ouvir o cidadão, individual ou coletivamente, de forma permanente, faz do setor público um instrumento a serviço da maioria da população. Neste sentido, controlar e investir com a participação popular, os recursos oriundos dos impostos pagos por todos, é o grande desafio da Administração Pública ao criar o Orçamento Participativo. A partir da implantação deste sistema o município contará com cidadãos ativos, tomando decisões e participando politicamente de forma direta e ampliada juntamente com os governantes.

Neste contexto, o Orçamento Participativo está operacionalizado em três níveis de intervenção, a saber:

- Como instrumento de combate à exclusão social ao tornar público o direito de decisão em torno das prioridades orçamentárias do município;
- Como instrumento de acesso ao conhecimento e informação sobre a cidade e a gestão pública. Articula-se direta e permanentemente com os mais diversos segmentos da sociedade civil organizada, garantindo um amplo canal de comunicação em mão dupla, proporcionando a co-gestão a partir das várias ações de fiscalização, acompanhamento, formação e capacitação dos envolvidos;
- Como instrumento de articulação com setores produtivos, das cidades, com a municipalização das políticas públicas básicas: saúde, educação, assistência social, estão passando por um processo de amadurecimento do seu papel dentro do pacto federativo, exigindo agora, um outro tipo de intervenção que possibilite ao setor produtivo dialogar com o poder municipal na busca de sua dinamização através de políticas tributárias, do uso de poder de compra, código de postura, geração de trabalho e renda e que possibilite ao cidadão, acesso aos meios de produção e a conseqüente melhoria na qualidade de vida.

2.4 A Elaboração

Não existe um modelo que sirva para todos os municípios, pois uma mesma prefeitura pode escolher e adotar diferentes metodologias ao longo do processo, podendo variar a cada ano, de acordo com o aprendizado obtido no decorrer do processo. Cabe a cada gestor identificar qual a metodologia que melhor o auxiliará na elaboração do orçamento participativo, que gere benefícios tanto à administração municipal quanto à comunidade.

Existem alguns fatores predominantes para a tomada de decisão como a geografia da cidade e a forma como as áreas serão ocupadas, pois determina o modo pelo qual será feito o processo decisório, resultando ou não em uma mobilização popular.

Outro fator predominante para a tomada de decisão é a natureza e o volume do problema a ser resolvido. Tomamos como exemplo, o problema relacionado com a falta de habitação, que gera uma mobilização maior da população em comparação a um outro problema como, a falta de coleta e de tratamento do lixo fora das regiões afetadas pelos “lixões”

Outro item a ser analisado é se a solução de um problema implica na criação de outro, podendo afetar grupos diferentes ou não, neste caso, podemos citar como exemplo a remoção de uma favela para um núcleo habitacional. Essa remoção pode gerar transtornos, se houver aumentado a distância entre o trabalho e a residência dos moradores, implicando no aumento da despesa com transporte, fazendo com que muitas pessoas optem por continuar morando na favela para não ter um acréscimo nas despesas domésticas.

Considerando que o processo orçamentário é longo, contínuo e anual. Salienta-se que os passos legais para a elaboração do orçamento participativo não sofreram nenhuma alteração. Assim, de acordo com Pires (2001), seguem abaixo os referidos passos:

- Preparação e conexão com o planejamento;
- Elaboração do orçamento;
- Tramitação legislativa: a proposta da lei orçamentária é analisada, discutida, alterada pelas suas emendas e aprovada;
- Execução orçamentária;
- Fiscalização das contas.

2.5 Os Princípios

De acordo com o modelo adotado no município de Aracaju/SE, são princípios do Orçamento Participativo, como podem ser vistos em Sergipe (2009), a saber:

- A gestão participativa, democrática, compartilhada e solidária dos recursos públicos;
- A participação efetiva da comunidade na elaboração e controle das matérias orçamentárias;
- A melhoria das condições de vida da população, sobretudo a mais carente do município;
- A melhoria e expansão do controle social pela via da organização da comunidade.

2.6 O Orçamento Participativo e suas Finalidades

Faz-se mister ressaltar as finalidades do Orçamento Participativo, como podem vistas em Sergipe (2009):

- Compartilhar com a comunidade o norteamento de diretrizes, objetivos e metas da administração municipal no tocante à execução de programas sócio-econômicos adequados à realidade local;
- Estabelecer em parceria com a população, metas e prioridades da administração municipal para o exercício seguinte, como determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Discutir com a comunidade a destinação dos recursos para a concretização das metas e prioridades estabelecidas nas diretrizes orçamentárias aprovadas à luz da Lei do Orçamento Anual;
- Promover ampla participação e controle social na administração pública municipal.

2.7 O Orçamento Participativo e seu Funcionamento

2.7.1 Das Instâncias de Participação

a) As plenárias de bairros: são a instância inicial de todo o processo de discussão das emendas propostas pela comunidade, como também das matérias orçamentárias e são constituídas em reuniões abertas a toda comunidade e nela são discutidas as plenárias informativas e as plenárias deliberativas. Essas plenárias têm como principais objetivos discutir todas as propostas iniciais de caráter orçamentário, escolher as demandas que foram dadas como prioritárias por cada bairro para a constituição dos fóruns municipais, eleger os

delegados por bairro para a constituição dos referidos fóruns e por último, prestar contas do exercício anterior. Nestas plenárias poderão participar, com o direito à voz e voto, os moradores com idade mínima de 16 anos e é necessário ser comprovado que esse morador resida nesse distrito orçamentário.

b) Os fóruns de delegados: são compostos de delegados representantes do bairro onde moram e suas funções serão exercidas sem nenhum tipo de remuneração, sendo eleitos nas Plenárias de Bairros e são os legítimos representantes da comunidade.

O fórum de delegados tem as seguintes atribuições, segundo Sergipe (2009):

- Dispor sobre os critérios a serem utilizados para a escolha das prioridades orçamentárias;
- Sistematizar as discussões iniciadas nas Plenárias de Bairros, elegendo as metas e prioridades orçamentárias do Município;
- Deliberar sobre a destinação de recursos para a concretização das metas e prioridades orçamentárias aprovadas nas Plenárias de Bairros;
- Eleger conselheiros por sub-distrito para a constituição do Conselho Municipal do Orçamento Participativo – CMOP;
- Destituir os Delegados que não cumpram com suas atribuições.

O I Fórum de Delegados de cada novo ciclo será coordenado por um representante indicado pelo Secretário Extraordinário de Participação Popular da Prefeitura Municipal e por um membro da Secretaria Executiva do Conselho Municipal do Orçamento Participativo - CMOP, após a sua eleição e homologação, porém os Fóruns subseqüentes serão coordenados pela Secretaria Executiva do CMOP com apoio da SEPP – Secretaria Extraordinária de Participação Popular.

Vale ressaltar que são atribuições dos Delegados de Bairros, segundo Sergipe (2009):

- Conhecer, aprovar e cumprir o Regimento;
- Representar o seu bairro e sub-distrito que os elegeu, em cada Fórum de Delegados do Orçamento Participativo;
- Representar o seu bairro junto ao Conselho Municipal do Orçamento Participativo, ao Governo Municipal, à Câmara Municipal e em todas as instâncias de organização da sociedade;
- Multiplicar as discussões relativas ao Orçamento Participativo no seu bairro, estimulando a participação popular e o surgimento de formas de organização e consulta popular;
- Participar de reuniões periódicas no seu Distrito Orçamentário, quando convocados pelo conselheiro que representa o seu sub-distrito;
- Mobilizar a comunidade para a realização de eventos temáticos que objetivem a qualificação do processo do Orçamento Participativo, contando para isto com o apoio logístico do CMOP;
- Analisar e sistematizar as demandas hierarquizadas nos bairros/sub-distrito;

- Discutir e negociar as prioridades levantadas nas Plenárias Regionais, com a equipe de governo;
- Apoiar os conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no Conselho Municipal do Orçamento Participativo;
- Acompanhar as votações referentes às matérias orçamentárias na Câmara de Vereadores, desde que informados previamente pela SEPP;
- Votar o Plano de Investimentos;
- Apoiar o CMOP na fiscalização das obras em execução;
- Zelar pela manutenção do Orçamento Participativo do município.

Não poderá ser delegado do orçamento participativo o cidadão que tiver idade inferior a 16 anos, aquele que não for residente do bairro e também aquele que esteja exercendo cargo em comissão ou de representação política em qualquer esfera de poder executivo municipal ou legislativo.

Os delegados de bairros serão eleitos em Plenárias de Bairros, na proporção de 01 (um) delegado titular e 01 (um) delegado suplente para cada 20 (vinte) moradores do seu bairro, presentes a referida Plenária, para mandato de 02 (dois) anos, permitida a reeleição por 01 (um) mandato consecutivo, sendo que os suplentes integram os Fóruns de Delegados na ausência dos titulares.

c) O conselho Municipal do Orçamento Participativo – CMOP: é a instância de aconselhamento, proposição, análise e fiscalização das matérias orçamentárias do Município e de deliberação de suas próprias matérias, ele ficará vinculado administrativamente à Secretaria Extraordinária de Participação Popular da Prefeitura Municipal, a qual será composta por 01 (um) titular e 01 (um) suplente indicados pelo Secretário Extraordinário de Participação Popular e a sua Direção Colegiada do CMOP será composta por 3 (três) membros, todos escolhidos por voto somente entre os Conselheiros representantes das comunidades, através de assembléia ordinária .

Os membros da Direção Colegiada deverão ser de Distritos Orçamentários diferentes e com igual poder de deliberação.

Esse conselho se reunirá ordinariamente uma vez em cada mês e extraordinariamente quantas vezes forem necessárias.

Ainda de acordo com o Regimento Interno do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Aracaju/SE, são atribuições do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, como podem ser vistas em Sergipe (2009), a saber:

- Acompanhar a elaboração do Plano de Investimentos que compõe o orçamento anual;
- Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre cortes ou incrementos nos investimentos, sempre de acordo com os delegados do Orçamento

Participativo e com prévia consulta aos delegados do sub-distrito que será diretamente afetado;

- Representar o município em Conferências, Seminários e demais eventos de âmbito municipal, estadual e nacional no que se refere às matérias orçamentárias;
- Articular a participação de representantes do Poder Executivo nas reuniões extraordinárias;
- Manter intercâmbio com os demais Conselhos Municipais de política setorial;
- Opinar e decidir em comum acordo com o Poder Executivo, a metodologia adequada ao processo de discussão e definição do Plano de Investimentos, junto à população e em consonância com os delegados do Orçamento Participativo;
- Propor critérios para estabelecer prioridades de investimentos necessários para a cidade;
- Participar das discussões e negociações das prioridades levantadas nas Plenárias de Bairros, com a equipe de governo, por ocasião dos Fóruns de Delegados constituídos com tal finalidade;
- Compartilhar das discussões e negociações do Plano de Investimentos no Fórum de Delegados;
- Dispor sobre o seu Regimento Interno;
- Convidar representantes de ONG's, técnicos, consultores ou pessoas para esclarecer ou dar parecer em assuntos afetos a investimentos comunitários;
- Destituir os Conselheiros que não cumpram suas obrigações;
- Divulgar para os delegados os assuntos discutidos e decisões tomadas no Conselho;
- Providenciar meios de comunicação e material informativo para apoiar os delegados na divulgação das ações do Orçamento Participativo nas comunidades.

São atribuições da Direção Colegiada do Conselho Municipal do Orçamento Participativo – CMOP, segundo Sergipe (2009):

- Representar o conselho ativa e passivamente, em juízo ou fora dele;
- Cumprir e fazer cumprir o disposto no regimento e outras disposições aprovadas pelo conselho;
- Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho;
- Agendar o comparecimento dos órgãos do poder público quando a matéria em questão exigir;
- Convocar os membros do conselho para fazerem-se presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhe conhecimento prévio da pauta;
- Convocar os delegados para informar do processo de discussão do conselho;
- Coordenar e planejar todas as atividades do conselho;

São Atribuições da Secretaria Executiva do CMOP, como podem ser encontradas em Sergipe (2009):

- Desenvolver todas as atividades administrativas do Conselho;
- Elaborar a ata das reuniões do Conselho;
- Realizar o controle de frequência nas reuniões do Conselho, informando à Presidência do CMOP, mensalmente, para análise e providências;
- Organizar o cadastro dos Conselheiros e dos Delegados;

- Organizar e manter todos os documentos e informações do Conselho, proporcionando acesso aos Conselheiros e Delegados do Orçamento Participativo;
- Fornecer apoio material (cópia, xérox, correspondências, etc.) ao trabalho dos Conselheiros;
- Entregar, quando solicitado, cópia de documentos que integram o arquivo do CMOP;
- Informar aos conselheiros, antecipadamente, as datas em que as matérias orçamentárias serão discutidas na Câmara de Vereadores.

O Conselho Municipal do Orçamento Participativo será composto por 31 membros divididos conforme abaixo especificado, segundo Sergipe (2009):

- 18 (dezoito) conselheiros titulares e respectivos suplentes, representantes dos 18 (dezoito) sub-distritos que compõem os 06 (seis) Distritos Orçamentários do município, que comprovadamente não tenham assento em outros conselhos públicos municipais;
- 01 (um) representante titular e 01 (um) suplente, do Poder Legislativo Municipal;
- 11 (onze) representantes titulares dos órgãos do poder executivo e 11 (onze) suplentes destes órgãos.

O poder legislativo indicará somente um representante entre os vereadores titulares, tendo o direito a voz e voto. No poder executivo, tal indicação será feita pelo prefeito municipal, dentre todos os funcionários com o poder de decisão, tendo direito a voz e voto. Os suplentes também integram as plenárias do conselho municipal do orçamento participativo de seus titulares.

2.7.2 Da Perda do Mandato

Somente haverá perda do mandato nos seguintes casos:

- Por renúncia que deverá ser comunicada por escrito ao fórum de delegados e ao CMOP, com data e assinatura;
- Por ausência em 03 (três) reuniões consecutivas ou 05 (cinco) alternadas, sem justificativa por escrito e sem envio de suplente;
- Por falecimento;
- Na fraude de endereço por parte do delegado;

Vale ressaltar que quando algum delegado ou conselheiro titular perde seu mandato quem substitui é seu suplente.

2.8 O Orçamento Participativo e suas Disposições Gerais

O processo do Orçamento Participativo dar-se-á em todas as fases do ciclo orçamentário, compreendendo a participação da comunidade na discussão de demandas, escolha dos seus representantes e na participação da construção do orçamento público como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA).

O calendário processual deverá observar os prazos estabelecidos em lei, para encaminhamento dos projetos de lei em matéria orçamentária ao Poder Legislativo.

Todos os anos, sempre no primeiro semestre, a comunidade, através das Plenárias de Bairros, além de refletir, discutir a sua realidade e participar ativamente da elaboração do Plano de Investimentos, ouvirão do Poder Executivo, a prestação de contas referente à execução orçamentária do exercício financeiro anterior, momento em que será justificada a realização ou não das obras priorizadas nas Plenárias Regionais.

Sempre no início do segundo semestre de cada ano, terão lugar os Fóruns de Delegados, constituindo-se estes em várias rodadas de discussão, nos quais serão sistematizadas as demandas escolhidas pela comunidade durante as Plenárias de Bairros, no sentido de construir conjuntamente com o Poder Executivo amplo fórum de discussão da matéria orçamentária e momento em que este apresenta as propostas iniciais do governo para o período subsequente.

O Plano de Investimentos aprovado deve ser executado no exercício conforme foi planejada a sua execução.

O município providenciará a infra-estrutura necessária ao funcionamento do Fórum e do CMOP, contemplando inclusive, com a constante atualização da central de documentação e informação.

2.9 O Orçamento Participativo e suas Disposições Finais

O regimento poderá ser modificado no todo ou em parte, quando for necessário, com a aprovação de 2/3 (dois terços) dos delegados, convocados em assembléia específica.

Os casos omissos no Regimento serão resolvidos pela plenária em regime de votação e aprovado por 2/3 (dois terços) dos delegados presentes.

2.10 O Orçamento Participativo e sua Base Legal

Conforme os artigos 165 a 169, da Constituição Federal de 1988, todo o processo orçamentário tem sua obrigatoriedade estabelecida que determina a necessidade do planejamento de todas as ações do governo por meio do:

- PPA-Plano Plurianual
- LDO-Lei das Diretrizes Orçamentárias
- LOA-Lei Orçamentária Anual
- Programação Financeira
- Prestação Anual de Contas.

A Lei 4.320/64, institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Desta forma, o orçamento participativo, que deve seguir esse processo orçamentário, será regido pela legislação em vigor, conforme especificado acima.

2.11 Orçamento Participativo e sua Tramitação Legislativa

Depois de elaborado o orçamento participativo, contendo a previsão de receita e despesa e o seu plano de trabalho, é concluído o projeto de lei e em seguida vai para Câmara de Vereadores onde é feita toda a tramitação legislativa: análise pelas comissões onde é emitido os pareceres, discussão em plenário, sugestão e votação de emendas e deliberação. Além dessa comissão, existe um contingente de pessoas que são mobilizadas para ajudar durante a discussão, essas pessoas possuem um aparato técnico necessário para a tomada de decisão, vale ressaltar que durante a tramitação legislativa pode haver também a participação da população.

2.12 Orçamento Participativo e sua Execução Orçamentária

Depois de votado, torna-se lei no final de determinado ano e o orçamento será executado no ano seguinte. O Poder Executivo, através dos diversos órgãos, procederá, de

forma autônoma, a arrecadação dos tributos e das receitas, com base na lei prevista e executará as despesas sob a fiscalização do Poder Legislativo. No caso de alteração das receitas ou despesas, o judiciário atua no sentido de receber, decidir e apreciar sobre as propostas de alteração feita pelo Poder Executivo, exceto nos casos alcançados pelo limite de suplementação por decreto autorizado na Lei Orçamentária.

A execução orçamentária também pode ter a participação da população, com autorização do governo. Havendo essa autorização ele poderá optar pela prestação de contas publicamente em períodos previamente combinados ou não e poderá também permitir a atuação de comissão popular criada e nomeada para fiscalizar a evolução das receitas e despesas.

Ao permitir esse acompanhamento o prefeito estará submetendo-se à fiscalização de suas contas rotineiramente, pois a população quer ver a eficácia social e a legitimidade de sua política tributária e financeira.

2.13 Fiscalização das Contas

Findo o exercício e feito todos os demonstrativos contabéis previstos em lei, as contas do governo são fiscalizadas pelo Tribunal de Contas, que em seguida emitirá um parecer. No caso de aprovação das contas, ela poderá ser parcial ou integral. Esse parecer será votado pelos vereadores, podendo ser acatado ou não.

Quando essas contas não são aprovadas os responsáveis pela execução orçamentária respondem por todas as consequências, havendo punições, chegando até a cassação do mandato.

O acompanhamento da execução orçamentária pela população, não exclui a fiscalização das contas pelo Tribunal de Contas e dos vereadores, elas se complementam.

2.14 Obstáculos Enfrentados

Mesmo com todo planejamento, o Orçamento Participativo ainda sofre com vários problemas que necessitam ser enfrentados para que essa técnica de elaboração seja bastante

efetiva, como por exemplo, falsas expectativas, descontinuidade, poucos recursos para investir, entre outros.

2.14.1 Falsas Expectativas

O orçamento participativo no início de sua implantação é bastante vislumbrado, uma vez que a população imagina que todas as suas reivindicações serão atendidas, no entanto com o passar do tempo torna-se claro que não se trata disso, então sobrevem a desmotivação e consequentemente a desmobilização.

Comparando todo os esforços das reuniões, dos debates, dos seminários, de mobilizar toda a comunidade do bairro, conclui-se que o resultado obtido não compensa tanto, porque muitos cidadãos pensam que o orçamento participativo é a solução para todos seus problemas, no entanto não é. É sim, um método mais eficiente e democrático de lidar com os problemas, pois há uma elevação na dignidade de cada cidadão quando ele participa das reuniões e exerce sua capacidade e seu poder de intervenção.

É preciso haver uma construção da clareza de que todo o processo tem um grande valor intrínseco, que supera sua condição de meio para ser atendida esse ou aquela reivindicação, essa construção com certeza é um processo demorado mais precisa ser trabalhado.

2.14.2 Descontinuidade

O orçamento participativo tem um grande inimigo que é a descontinuidade, pois a materialização do orçamento participativo necessita de tempo para haver uma mudança de hábitos do legislativo, executivo e da comunidade.

Tomamos como exemplo uma cidade que teve sucesso com o orçamento participativo, que foi Porto Alegre - RS, pois houve uma continuidade por duas gestões seguidas do referido orçamento, logo este sistema tem que ser defendido e acolhido pelos eleitores e eleitos independentemente de colaboração partidária, pois trata-se de um avanço na democracia que atinge todas as esferas sociais

2.14.3 Falta de Recursos para Investir

É desaconselhável adotar o orçamento participativo se a prefeitura não dispõe de recursos para tal investimento, pois pode gerar maiores conflitos e a motivação não seria a mesma por não se vislumbrar um atendimento imediato das reivindicações. Uma alternativa para uma prefeitura que não tem recursos e deseja adotar o orçamento participativo é a de enxugar ou elevar a produtividade dos serviços públicos seja renegociando dívidas, obtendo financiamentos ou estudando uma forma de se ampliar as receitas.

2.14.4 Divisão de Poder

O orçamento participativo representa para o prefeito e para os vereadores um acréscimo de trabalho e uma redução de poder. Isto porque a elaboração orçamentária torna-se mais complexa, uma vez que envolve quantidade maior de pessoas e novas etapas, refletindo no aumento de trabalho. No que tange à redução do poder, destaca-se a divisão com a população na decisão quanto a aplicação dos recursos públicos, bem como a intensificação da fiscalização sobre os mesmos.

Como todas as decisões são tomadas em conjunto há uma co-responsabilidade pelos resultados positivos ou negativos, ou seja, havendo resultados ruins a população não poderá responsabilizar as autoridades competentes.

2.14.5 Conflitos entre o Centro e a Periferia

Na periferia por se tratar de região mais carente as plenárias ocorrem em maior número, diferentemente dos centros, que são considerados áreas menos necessitadas. Esse tipo de comportamento precisa ser superado, uma vez que o orçamento participativo não toma só decisões sobre obras da periferia.

É bem ao certo que a periferia requer maiores investimentos do que o centro, contudo este também necessita, uma vez que nessa região concentra-se uma quantidade considerável de Órgãos Públicos, atraindo grande parte da população.

2.15 Seu Valor

2.15.1 Importância no Combate à Corrupção

No Brasil a corrupção atinge grandes dimensões, algumas de grandes proporções financeiras. Com isso, a população reclama da falta de fiscalização, do mau uso do dinheiro público, da impunidade, ou seja, o orçamento público é tratado com descaso.

O orçamento participativo criou uma oportunidade de reversão dessa cultura tão nociva, por haver uma discussão a respeito da receita e da despesa num cenário de escassez de recursos. Com certeza o orçamento participativo pode trazer consigo os melhores aliados no combate a corrupção, tão bons quanto fiscais das prefeituras, porque a população pode fazer uma intensa vigilância na prestação de contas, podendo exigir mais transparência no uso da verba pública e contribuir para uma melhor utilização deste recurso, e conseqüentemente uma redução nas possibilidades de desvio de dinheiro público.

2.15.2 Orçamento Participativo e Cidadania

O orçamento participativo é considerado um resgate a cidadania, pois é a utilização da condição cidadã como um instrumento para alterar a condição da sociedade e do Estado.

Ele permite que a população de um modo geral resgate a idéia de que é sujeito e é digno de ser respeitado pelo poder público pois faz parte de um todo social que é regido por normas e leis e não pela vontade dos governantes.

O espaço público pertence principalmente ao povo e a qualidade de vida de uma população depende de suas condições de existência, do seu acesso a certos bens e serviços econômicos e sociais: emprego e renda, educação básica, alimentação adequada, acesso a bons serviços de saúde, saneamento básico, habitação, transporte de boa qualidade, serviços e condições que o Estado tem a obrigação de fornecer ou disponibilizar para os contribuintes, por isso a participação no orçamento participativo é uma prática da cidadania e o cidadão, juntamente com o seu município, é beneficiado. É possível promover essa participação também no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.15.3 Orçamento Participativo e Planejamento

O orçamento participativo nada mais é do que um instrumento de planejamento de curto prazo que junto com outros instrumentos de planejamento de longo prazo como o Plano Plurianual, o Plano Diretor e o Plano de Governo, ajudam o desenvolvimento do município. É assim um meio extremamente adequado para fazer valer as vontades da população no planejamento municipal, respeitando, é claro, as diretrizes do planejamento da prefeitura, as condições legais, fatos da conjuntura e o necessário relacionamento Legislativo-Executivo.

3 CONCLUSÃO

O Orçamento Participativo ainda é um objeto em estudo que necessita ser analisado como um todo, principalmente no que tange ao efeito que pode causar na sociedade, uma vez que não existem modelos a serem seguidos, e sim, conhecimentos adquiridos por administrações que já adotaram este “sistema” e que adquiriram contornos diversificados.

No entanto, apesar de ser o Orçamento Participativo objeto de estudo, ainda é a forma mais eficiente de tornar mais participativa a população de determinada região no que se refere às definições das prioridades da sociedade e no melhor aproveitamento e controle dos recursos públicos, fazendo com que os indivíduos tomem ciência do quão importante para suas vidas é uma administração pública corretamente executada pelos seus governantes, dando ciência do reflexo direto causado no seu bairro, no que tange a infra-estrutura, segurança, transporte, lazer, saúde, trabalho, etc.

Ainda, apesar de ser objeto de discussão e aperfeiçoamento, já pode ser notado que a prática participativa deve ser adequada às reais necessidades da localidade onde vai ser implantado, uma vez que cada região de determinado município apresenta características sociais diferenciadas, necessitando, portanto de adequação nas fases do processo a ser implementado.

Por fim, pode-se vislumbrar que o grande estímulo para a implantação do Orçamento Participativo está no fato de que a população pode participar no gerenciamento do orçamento público direcionado para aquela região, no que tange às decisões de escolha de onde e como pode ser usado o dinheiro público para melhorar e otimizar os serviços públicos prestados à população e com isto reduzir o desvio de verbas públicas através de obras desnecessárias e superfaturadas, ou seja, a população passa a ter participação direta no progresso do bairro, povoado e cidade, vislumbrando um futuro com melhor condições sociais e mais apropriado para o desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6022** : informação e documentação – artigo em publicação periódica científica impressa – apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 10520** : informação e documentação – citações em documento - apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 6023** :informação e documentação – referências – elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

BAVA, Sílvio Caccia. **Orçamento Municipal e Participação Popular**. [s.l.]:Proposta, 1990.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 10. ed. São Paulo: RT, 2005.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlê dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http : // www.planalto .gov.br/ccivil03/Projetos /Plp/2007/msg38-07220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Projetos/Plp/2007/msg38-07220.htm)>. Acessado em: 6 abr. 2009.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acessado em: 6 abr. 2009.

DANIEL, Celso. **As Administrações Democráticas e Populares em Questão**. Santo André: Mimeo, 1991.

JUND, Sérgio. **Administração, Orçamento e Contabilidade Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MAHFUS, Júlio César. **Orçamento participativo: a construção da cidadania em busca da hegemonia social**. Disponível em:<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1277>>. Acessado em: 6. abr. 2009.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Manole, 2001.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Orçamento Participativo**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>>. Acessado em: 6 abr. 2009.

SÁNCHEZ, Félix R. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SERGIPE. Secretaria Extraordinária de Participação Popular. **Regimento Interno do Orçamento Participativo**. Disponível em: http://www.aracaju.se.gov.br/participacao_popular/?act=fixo&materia=regimento_interno_do_op>. Acessado em: 6. abr. 2009.

ABSTRACT

This work aims to demonstrate the importance of participatory budgeting in Public Administration by means of concepts, etc. purposes. The methodology used was a literature review. Lifted research found that the Participatory Budget is a democratic process to promote community participation in decision making in public administration. Search decentralizing the decision making power about the direction and allocation of public money. He acts so directly, assisting the manager in the choice of priorities. It is a tool for programming and planning work of the government. This process serves as a tool to combat social exclusion, access to information and knowledge and coordination with the productive sectors of the cities as a way of identifying areas needing to be worked. Principles of the Participatory Budget are: democratic and shared management of public resources, effective participation of the community, improving conditions of life and social control. For better performance of public managers, the participatory budget was divided into levels of participation: a) The sessions of neighborhoods b) The Boards of Delegates c) The City Council of the participatory budget. Although the Participatory Budget has planning preparation and implementation of activities to be developed, there are some obstacles: false expectations, discontinuity, lack of resources to invest, division of power and conflicts between the center and periphery. Stand out as values of participatory budgeting, combating corruption, citizenship and planning. All of fundamental importance for the results to be achieved in a continuous and efficient.

KEY WORDS: Participative Budget; Instance of Participation, Democracy.