

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE
SERGIPE – FANESE
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO – NPGE
CURSO DE PÓSGRADUAÇÃO “LATU SENSU”
ESPECIALIZAÇÃO EM AUDITORIA GOVERNAMENTAL E
CONTABILIDADE III**

MARIA ROSANA MOURA TEIXEIRA

**DEMOCRACIA POPULAR, ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
E A NECESSIDADE DE UM CONTROLE EFICIENTE**

**Aracaju- SE
2009**

MARIA ROSANA MOURA TEIXEIRA

**DEMOCRACIA POPULAR, ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
E A NECESSIDADE DE UM CONTROLE EFICIENTE**

**Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Núcleo de Pós- graduação e
Extensão – NUPEG da Faculdade de
Administração e Negócios de Sergipe -
FANESE como requisito para obtenção do
título de Especialista em Auditoria
Governamental e Contabilidade Pública.**

**Aracaju-SE
2009**

MARIA ROSANA MOURA TEIXEIRA

**DEMOCRACIA POPULAR, ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
E A NECESSIDADE DE UM CONTROLE EFICIENTE**

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

Sônia Maria dos Santos Andrade

Sônia Andrade

Josefa Souza de Santana

Coordenador do curso

Maria Rosana Moura Teixeira

Maria Rosana Moura Teixeira

Aprovado (a) com média: 7.50

Aracaju (SE), 21 de maio de 2009.

RESUMO

Este artigo científico apresenta como tema A Democracia Popular, Orçamento Participativo e a Necessidade de um Controle Eficiente, pois é comum se ouvir, ver e ler, nos veículos de comunicação, várias reportagens sobre os gastos públicos e a forma de fiscalização por parte da população em geral. A democracia plena vem com a participação popular em todas as áreas, com o intuito de diminuir as diferenças e melhorar a qualidade de vida de comunidades carentes foi criado o Orçamento Participativo, o povo com o poder de decisão quanto ao investimento e manutenção de obras e serviços em seus bairros. Assim se tornou importante lançar a seguinte problemática: como a necessidade do controle das despesas públicas se torna eficiente através da democracia popular e do orçamento participativo? Assim o objetivo geral é: analisar a necessidade de um controle eficiente por meio da democracia popular e do orçamento participativo; e como objetivos específicos: compreender o que é orçamento participativo e seus fatores históricos; analisar o que é democracia participativa; compreender porque é preciso controlar os gastos públicos; e obter informações sobre o município de Lages, que é o primeiro exemplo brasileiro. Apoiando-se em uma pesquisa bibliográfica para fazer a revisão de literatura e exemplificar o caso de Lages-RS. O desenvolvimento de regiões carentes do município gera emprego, renda e satisfação dos seus habitantes. Mas, não devemos somente reivindicar obras e melhorias, é necessário que haja também uma fiscalização e um controle sobre elas, a população tem um papel importante por estarem próximos aos investimentos. As ações governamentais com transparência viabilizam a participação social na construção e fiscalização, assim como dando sustentabilidade ao planejamento por enfatizar uma gestão orçamentária e financeira eficiente e eficaz. Este artigo conclui-se apresentando o Orçamento participativo como instrumento de democracia, planejamento, controle e transparência governamental abordando conceitos e métodos para facilitar as ações da gestão municipal.

Palavras chaves: Democracia. Participação. Planejamento. Investimento. Transparência. Controle das contas públicas.

SUMARIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	7
2.1 Fatores Históricos	10
3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	13
4 NECESSIDADE DE CONTROLAR	17
5 MUNICÍPIO DE LAGES-RS, PRIMEIRO EXEMPLO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR ...	21
6 CONCLUSÃO.....	23
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	25
ABSTRACT.....	26

1 INTRODUÇÃO

Este artigo consiste em fazer uma breve análise sobre A Democracia Popular, Orçamento Participativo e a Necessidade de um Controle Eficiente. As notícias frequentemente veiculadas nos meios de comunicação estimularam esta pesquisa para que o seguinte questionamento fosse respondido como a necessidade do controle das despesas públicas se torna eficiente através da democracia popular e do orçamento participativo?

Foram escolhidos os seguintes objetivos, sendo o geral analisar a necessidade de um controle eficiente por meio da democracia popular e do orçamento participativo; e como objetivos específicos: compreender o que é orçamento participativo e seus fatores históricos; analisar o que é democracia participativa; compreender porque é preciso controlar os gastos públicos; e obter informações sobre o município de Lages, que é o primeiro exemplo brasileiro. Sendo constituído através de uma pesquisa bibliográfica onde serão trazidos aspectos importantes para a revisão de literatura.

O processo de redemocratização política do Estado brasileiro foi, conseqüentemente, instrumento de construção da sociedade civil de hoje. A motivação para este trabalho diz respeito ao desenvolvimento de dois projetos políticos na sociedade brasileira: o projeto democrático-liberal e o projeto democrático popular; um de caráter tradicional e o outro numa perspectiva inovadora de democratização do cidadão, porém com diferentes concepções. No primeiro, a participação na gestão pública e democratização do Estado visa mais a legitimar os procedimentos desse projeto enquanto que no segundo espera-se uma participação popular mais efetiva, com o cidadão dando idéias, propondo e fiscalizando os gastos de seu município. A participação efetiva da população está voltada à construção de uma democracia participativa onde o cidadão se envolve e pertence com sua comunidade da política e não é somente um espectador como indivíduo apático aos acontecimentos locais. As diversas formas para levar o cidadão de encontro a uma consciência política de comunidade unida com objetivos específicos na área de democracia participativa a opinião de Boaventura de Souza Santos define que:

Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o proceduralismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo de democracia representativa. Ao

contrário do que pretende esse modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões de pluralidade da inclusão social. (Santos, 2002, p.76).

Alguns motivos que levaram o cidadão a pensar e unir-se em associações de bairros para priorizar benfeitorias e modernização na sua comunidade, para superar situações insustentável do descaso público às necessidades na maioria das vezes básica frente aos desmandos de recursos em obras desnecessárias e eleitoreiras, levando ao repúdio e promovendo uma mácula na credibilidade política, atrasando o desenvolvimento humano, social e econômico no município.

Na década de 70 temos um belo exemplo de administração municipal “politicamente correta”, no município de Lages a população foi tomada por um sentimento de patriotismo e valorização de seus ideais, nunca visto na região, nem em qualquer outra do Brasil, que inclusive era administrado pelos militares, os acontecimentos naquele município motivou a população a pensar que a democracia não é apenas um conceito no papel, e sim, algo que quando incorporado no dia-a-dia traz resultados surpreendentes e bons.

As experiências municipais de Porto Alegre e Aracaju, frente a votação popular no Orçamento Participativo, o Partido dos trabalhadores (PT) que alavancou o movimento do Programa no Brasil levando ao cidadão uma sensação de patriotismo e elevando sua auto-estima. A força que vem da representatividade e da capacidade de mobilização de associações de bairros diretamente vinculadas aos moradores e suas necessidades. O acompanhamento dos projetos e das obras executadas pelo município, como também a fiscalização dos recursos investidos.

Existe a necessidade de um Controle Eficaz nas contas e obras públicas, de maneiras organizada e com continuidade, a população junto com os órgãos fiscalizadores podem, se não acabar, mas dificultar bastante as irregularidades que “historicamente” existe em projetos e obras executadas pelo governo municipal.

2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Não podemos falar em Orçamento Participativo sem lembrar o que é um Orçamento na gestão pública, ele é um instrumento de planejamento de ação governamental e possui um aspecto dinâmico, compreende a previsão das receitas e a fixação das despesas para o ano seguinte. Pode-se compreender orçamento público como um ato preventivo e autorizativo dos gastos com despesas que o Estado deve realizar em um exercício. São planejamentos do Estado onde ele apresenta receitas previstas e despesas fixadas que serão usados com o objetivo de executar programas de governo e também as transferências legais e voluntárias, pagamentos de dívidas e demais encargos. O poder Executivo prevê o orçamento com base no PPA (Plano Plurianual) da gestão e o Poder Legislativo autoriza. O PPA É um programa de trabalho que é elaborado pelo poder Executivo para ser realizado no período de um mandato político que é contado a partir do exercício financeiro do mandato seguinte. O PPA nada mais é que a transformação dos ideais políticos publicados no período da campanha eleitoral em lei, enfatizando os interesses sociais.

Trata-se é um documento do governo que leva em consideração a opinião do cidadão, o qual através de reunião em Associação de Moradores de Bairros são discutidas as necessidades da comunidade e votadas as obras e benfeitorias para aquele bairro. Juntando todos os documentos das reuniões com as opiniões e projetos do gestor público, é sintetizado em um único documento obedecendo ao princípio da unidade (só existe um Orçamento para cada ente federativo), gerando assim o Orçamento Participativo, com a participação de toda sociedade.

O Orçamento Participativo, uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil, oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, a esperança de justiça redistributiva e a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios e nos estados brasileiros. Embora a maioria das análises sobre o Orçamento Participativo seja positiva, existem poucos estudos comparativos que avaliam as amplas variações nos seus resultados.

De que forma se pode conceituar o processo do Orçamento Participativo? Já foi teorizado anteriormente como um espaço público não-estatal, como uma democracia direta, participativa ou então deliberativa, como uma instituição redistributiva e de delegação de

poder. Depois de quase 15 anos de Orçamento Participativo, da divulgação de suas idéias e da sua implementação em vários municípios brasileiros, se faz necessário analisar os seus resultados empíricos para que possamos redefinir a compreensão de como ele afeta os cidadãos, os governos e os resultados políticos. Pode-se afirmar então que Orçamento participativo pode ser conceituado como uma força inicial de transformação social, uma instituição democrática e uma instituição de elaboração de políticas públicas.

Conceituá-lo como transformação social é reconhecer que ele é parte de uma trajetória histórica de mudança social e política mais ampla, com potencial para educar, transferir poder e socializar os participantes. Também é uma instituição democrática inovadora que amplia os limites da democracia representativa. Em seus casos mais bem-sucedidos, o Orçamento Participativo ocupa o centro da disputa política na medida em que diferentes atores políticos, com interesses diversos, são forçados a negociar no seu interior. (Faria, apud Avritzer e Navarro, 2003).

Também deve ser conceituado como um processo de construção de políticas que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária no Brasil. Tanto o processo legislativo quanto o processo de implementação de políticas públicas sempre foram denominados por um pequeno grupo de tecnocratas e aliados políticos da administração.

Enfim, os orçamentos participativos podem ser conceituados como um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como uma instituição inovadora de elaboração de políticas públicas. As várias facetas desta nova instituição indicam que as pesquisas a esse respeito devem incluir diversos indicadores se pretende-se ter acesso ao impacto que o orçamento participativo pode ter na participação, nos governos, nos partidos, na sociedade civil e nas instituições em competição.

O Orçamento Participativo produz efeitos democratizantes nas políticas locais, ele representa um modo real de tomada de decisão que permite a deliberação e a negociação. Esse novo modelo de governar vem diferenciando um município de outros.

O foco do orçamento participativo é a questão orçamentária. Parece um pouco surpreendente, portanto, o fato de as administrações que estão implementando o OP quererem apresentar para seus apoiadores, eleitores, cidadãos e opositores uma prestação de contas sobre a saúde financeira do município. Orçamentos equilibrados podem ser utilizados para demonstrar que a administração está fazendo um bom uso dos recursos limitados.

Esta associação é primordial porque os analistas políticos quase sempre enfatizam que um dos perigos da democracia participativa é a paixão e o auto-interesse dos participantes

que os levam a utilizar de forma ruim os recursos públicos na busca de ganhos pessoais de curto prazo. O orçamento participativo, ao contrário, parece coincidir com o uso mais justo dos fundos públicos.

Orçamentos participativos bem-sucedidos parecem estar aumentando os recursos municipais, diminuindo o déficit e limitando o gasto no sentido de melhorar as condições financeiras dos municípios. O aumento dos recursos é uma tática útil para melhorar a situação financeira de um governo, mas não garante necessariamente que o governo limitará também seus gastos. Os participantes são convencidos pela sociedade civil, pelos líderes e pelos representantes que existem limites reais ao que pode ser gasto. Não existe “cheque em branco” e sim, uma quantidade definida de recursos que pode ser negociada e implementada.

Em Aracaju, a experiência veio somente em 2001, com a administração de Marcelo Déda, trazendo as idéias e exemplos de Porto Alegre com a facilidade na implantação, pois ambos administradores eram do mesmo partido político, mudando a tradicional forma de gerir a máquina pública que os sergipanos conheciam. No ano de 2001 por inexperiência não surtiu o efeito esperado, a população também não entendia o que era um OP e o que beneficiaria sua participação, somente em 2003 a estrutura organizacional para ouvir as propostas e votação resultou no efeito esperado.

Através de solicitação das associações e lideranças comunitárias, são realizadas visitas, reuniões com a população, delegados do OP, órgãos municipais, abordando temas como: Orçamento Participativo, orçamento público, demandas priorizadas pela população e cronograma de execução de obras. Para dirimir questões mais polêmicas são realizadas audiências públicas. Hoje com a experiência de 8 anos com o programa, a administração conta com cursos de capacitação e reuniões comunitárias permanente que ajuda a construir ou ampliar o olhar crítico dos seus participantes.

Ouvir o cidadão, individual ou coletivamente e de forma permanente, fazer do setor público um instrumento a serviço da maioria da população, controlar e investir com participação popular os recursos oriundos dos impostos pagos por todos é o grande desafio que a administração “Aracaju Para Todos” encarou, ao criar o Orçamento Participativo. A partir daí, Aracaju conta com cidadãos ativos, tomando decisões e participando politicamente de forma direta e ampliada junto ao governo municipal.

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

- Como instrumento de combate à exclusão social - ao tornar público o direito de decisão em torno das prioridades orçamentárias do município, o Orçamento Participativo abre

espaços para que os excluídos assumam a condição de sujeitos no processo de elaboração de ações a favor da inclusão social;

- Como instrumento de acesso ao conhecimento e informação sobre a cidade e a gestão pública - ao articular-se direta e permanentemente com os mais diversos segmentos da sociedade civil organizada (conselhos, sindicatos, ONG's, etc, 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 atores sociais envolvidos no processo);

Como instrumento de articulação com setores produtivos - as 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.

2.1 Fatores Históricos

O brasileiro não tem muito do que se orgulhar, principalmente quando estuda a maneira como foi colonizado. Com a vinda dos portugueses em 1.500 as riquezas começaram a ser dizimadas e levadas para a Europa, como pagamento por Portugal à coroa inglesa, e para conforto da Corte portuguesa. A população brasileira, com sua maioria de pobres, negros e índios, não podiam expor suas opiniões, não importava seus interesses. Então em 1808 veio toda a Corte portuguesa junto com o rei D. João VI e D. Carlota Joaquina fugindo da guerra. No primeiro momento a população ficou bastante deslumbrada pelo fato do rei vir a morar no país, o comércio cresceu e a abertura de portos trouxe desenvolvimento. No entanto viu-se que tudo não passava de mais um julgo para a população carregar que agora tinha que produzir mais, pois tinha toda a Corte portuguesa para sustentar de luxo e privilégios. O processo de organização das finanças públicas, teve início desde a vinda da família real ao Brasil, em 1808, momento este, onde se começou a falar em orçamento, até os dias atuais.

Desde a época do Brasil Colonial que existiam lutas pelo controle do orçamento no Brasil e também lideranças contra a cobrança de impostos como, por exemplo, a de Felipe dos Santos em 1720 e a de Joaquim José da Silva Xavier – Tiradentes em 1789. Mas é apenas com a chegada de D. João VI que foi criado o Erário Régio e o Conselho da Fazenda com a

função de administrar, distribuir, contabilizar e proceder as escritas necessárias ao patrimônio real e Fundos Públicos do Estado do Brasil e domínios além-mar.

Abre-se um parêntese então para mostrar o que se afirma sobre orçamento público,

O orçamento público não é somente uma contabilidade de previsão de receitas e fixação de despesas; ele é maior e atinge grande número de pessoas, expressando as políticas desenvolvidas pela entidade pública, os interesses que nele predominam e os setores beneficiados. (Andrade, 2006, p. 58-59).

Após o retorno de D. João VI à Portugal, em 1821, membros da Corte portuguesa queriam continuar com as vantagens do regime colonial, nesse momento formaram uma corrente para pressionar o Príncipe Regente D. Pedro I a descumprir as ordens de Lisboa, a opinião pública de brasileiros e portugueses que perderam vantagens durante o período da Corte aqui.

Mais tarde José Bonifácio liderando o movimento popular a favor da independência do Brasil, a consciência nacional foi amadurecendo o ideal da independência. Pressionado a descumprir as ordens de seu pai D. Pedro I passou a usar sua autonomia a favor do povo brasileiro e se rebelar contra o despotismo da metrópole e atendeu às aspirações populares proclamando o Fico em 1822.

Mas, os brasileiros pagaram um alto preço pelo corte de privilégios para a Inglaterra, na época o valor de dois milhões de libras esterlinas como parte do pagamento pelo reconhecimento da nossa independência. Os negociadores do reconhecimento eram instruídos a passar uma imagem de independência irrevogável com base no princípio da “vontade popular, a aclamação do soberano, os sacrifícios de gente e da fazenda experimentados”. Deveriam também agir de acordo com a opinião pública, “de tanta influencia” naquelas circunstâncias.

É interessante notar que, em matéria de política externa, o governo imperial deu muita atenção aos posicionamentos do Parlamento e da opinião nacional. Desde o início do Império até seu fim, os governantes procuraram respaldo no sentimento nacional, tentando fugir à crítica de agir por si só. Mas aos que diziam estar atentos aos clamores da sociedade e que se importavam com o interesse nacional, o que representou mesmo com frequência foi o espelho dos sentimentos de uns poucos setores da sociedade e, mas restrito ao grupo que a formulava.

O Orçamento Participativo é a experiência de participação local mais discutida no Brasil. Identificado como o governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre (1989-2002), o Orçamento Participativo ultrapassou em muito essa dimensão tornando-se uma forma de participação local presente em 103 municípios no Brasil; a partir daí, passou também a inspirar diversas formas de participação internacional.

Foi implantado pela primeira vez na cidade de Porto Alegre (RS), em 1989. O caso gaúcho, ao longo de mais de uma década de experiência, implicou uma complexa engenharia de participação. Assim, apesar de o Orçamento Participativo ser nacional e internacionalmente considerado um processo bem sucedido de fortalecimento da democracia local, sua expansão e replicação em outros ambientes não se apresenta como tarefa fácil de ser executada. Sua relevância como forma de democratização das políticas públicas no Brasil só poderá vir a se firmar se, de fato, for possível estendê-lo a outras regiões, implantá-lo via outras propostas partidárias ou, então, ampliar a sua abrangência territorial.

3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O regime da democracia participativa é um regime onde se pretende que existam efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para o esfera social.

A democracia participativa ou democracia deliberativa é considerada como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional

Os defensores da Democracia Participativa argumentam que o real sentido da palavra democracia foi esvaziado ao longo dos tempos, e foi reduzida a mera escolha de dirigentes, sem participação efetiva da sociedade civil organizada na administração de seus respectivos governos eleitos.

Um exemplo de democracia participativa é o Orçamento Participativo, que tem o intuito de submeter o destino de parte dos recursos públicos à consulta pública, através de reuniões comunitárias abertas aos cidadãos, onde primeiro são coletadas propostas, depois votadas as prioridades, e encaminhadas ao governo para que ele atenda a solicitação através de investimento público.

Na Constituição de 1988, os constituintes elegeram como os objetivos fundamentais da República Brasileira “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “garantir o desenvolvimento nacional”, “erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, etnia, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” e que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. É preciso entender o significado de igualdade contido na proposta de cidadania democrática, não se trata de igualdade como sinônimo de “uniformidade” de todos os seres humanos, com suas diferenças de raça, etnia, sexo, ocupação, talentos específicos, religião, opção política e

cultura no sentido mais amplo. Os cidadãos, enquanto corpo coletivo de uma sociedade complexa assumem responsabilidades de preservar as diferenças formando uma rede participativa. O indivíduo não é anterior á sociedade, é construído por fins que não escolhe, mas que descobre em função de sua vida em contextos culturais o compartilhamento na sociedade e a importância de suas idéias e participação no meio em que vive.

Vivenciar esta democracia é entender o que está na Carta de 88, que todo poder emana do povo. Com base nesta declaração percebe-se que este “poder” deve ser devolvido ao povo que tem o direito de exercê-lo de forma direta e não apenas por delegação. Democracia é muito mais que o direito de votar e ser votado. A participação popular não é necessária apenas na eleição, com o voto, precisa-se criar novos mecanismos de participação, que resgatem o poder de decisão da população.

Estado democrático-participativo conduzir-nos-á, ao mesmo passo, ao estado de Direito da terceira dimensão, mais seguro, mais aperfeiçoado e mais sólido na garantia das liberdades que o tradicional Estado de Direito do liberalismo(...) Vamos recriar, pois a república no Brasil: uma república que seja verdadeiramente democrática, da justiça social, do Estado de Direito e da legitimidade; uma república, como asseverou Rui Barbosa, que doravante conheça “o seu foro e a sua lei...”(Bonavides, 2008, p.23).

A democracia, a cidadania e os direitos estão sempre em processo de construção. Isso significa que não se pode determinar para certas sociedades uma lista de direitos, as reivindicações serão sempre historicamente determinadas. O processo de construção democrática implica na criação de espaços sociais de lutas e a definição de instituições permanentes para expressão política. A cidadania ativa institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir espaços de participação expondo sua opinião individualmente ou em grupo sobre qualquer assunto.

Em um primeiro campo de discussão, o da relação entre sociedade civil e Estado, os trabalhos sobre Orçamento Participativo têm feito uma série de constatações analíticas extremamente relevantes. Baierle, (apud Avritzer e Navarro, 2003) foi o primeiro a apontar a influência dos movimentos sociais comunitários nos anos 80 do século XX para a explicação do orçamento público. Segundo esse mesmo autor, com a criação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) em 1983 ocorreu um primeiro esforço com a intenção de romper com uma relação tradicional entre as associações de bairro e o Estado. Uma nova concepção de cidadania levou a uma série de novos temas, tais como, a construção de propostas alternativas de políticas públicas.

É possível, portanto, perceber que uma parte importante do debate atual sobre o Orçamento Participativo leva em conta as características da sociedade civil discutindo os seguintes elementos:

- O papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas participativas;
- A capacidade do Estado de induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes às aquelas existentes no campo da sociedade civil;
- A capacidade das formas participativas de distribuírem recursos de modo generalista evitando, assim, transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos e o debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de orçamento participativo.

No Brasil, onde o voto é obrigatório, os eleitos querem integrar na elaboração das políticas públicas, os excluídos da decisão, que são obrigados a votar, mas os interesses não são contabilizados. O objetivo é fazer as classes populares participarem e atribuir-lhes um direito direto sobre a decisão, de modo a operar uma inversão das prioridades. Eis a razão pela qual os eleitos brasileiros reivindicam uma participação popular. O Orçamento participativo pretende antes de mais nada dar uma resposta às reivindicações sociais da população com rendimentos baixos, ao inverter a lógica tradicional das políticas públicas. Este objetivo de inclusão social está relacionado com a inclusão política, o acesso ao processo decisivo estando tradicionalmente reservado a uma elite econômica. Eis a razão pela qual a segunda palavra de ordem relativamente aos Orçamentos participativos é a de democratizar radicalmente a democracia (Genro e Souza, apud Avritzer e Navarro, 2003).

Os responsáveis políticos também se referem aos objetivos específicos à sua situação local ou nacional, entre a construção de uma identidade e a consolidação da democracia em Belo Horizonte. Mais largamente, a luta contra a corrupção e o clientelismo político é um objetivo específico às experiências latino-americanas. Desde a vontade de criar uma outra imagem política até à intenção de se manter ao poder, a democracia participativa tem também um caráter instrumental. A associação dos habitantes no âmbito da decisão pública pretende tornar a ação da equipe municipal em vigor legítima. O Orçamento participativo brasileiro, que torna legítimo o fato de investir nos arredores assim como de trazer para lá uma quantidade limitada de recursos, é um meio para o executivo delegar a escolha dos investimentos aos habitantes e às lideranças comunitárias, de forma a que possa ser integrado da melhor maneira. As reuniões participativas têm tendência a substituírem-se no canal de comunicação que representava a estrutura militante

do PCF e dos seus movimentos satélites, permitindo aos eleitos sondar as expectativas dos habitantes.

Diversas naturezas possuem os instrumentos entregues ao povo para se tornar membro efetivo e participante da sociedade em que vive. Políticos, sociais ou jurisdicionais, todos eles se destinam à mesma finalidade de submeter o administrador ao controle e à aprovação do administrado. Como bem se observa,

Quando se fala em controle social da administração pública, procura-se sugerir a idéia de um controle ao mesmo tempo político e social, a exemplo dos últimos referidos. Não apenas um controle de legalidade, mas principalmente um controle de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade do ato administrativo. (Eduardo K. Carrion, apud Avritzer e Navarro, 2003, p. 36)

O Brasil é uma democracia semidireta, na qual o povo é titular do poder o exerce pelos seus representantes ou diretamente, nos termos previstos na Constituição. Assim, veremos que o constituinte escolheu alguns instrumentos para reaproximar o cidadão das decisões políticas, seja através de democracia representativa (sufrágio universal), seja pelo caminho da democracia participativa (plebiscito, referendo, iniciativa popular). Existem ainda outros instrumentos de participação popular nos atos governamentais, diferentes destes adotados em nosso sistema constitucional.

O veto é um exemplo. Consiste num instrumento político, através do qual se permite aos cidadãos exigir que um dado projeto de lei seja submetido ao veto popular. A rejeição do projeto importará em se tomar o projeto como se nunca tivesse existido. Difere aí do veto tradicional, que ainda possibilita ao Parlamento derrubá-lo, com um certo número de votos. Embora interessante, parece de pouca eficiência, ainda mais no Brasil que sequer conseguiu aprimorar e efetivar os instrumentos já existentes.

Porém, há um mecanismo que deveria ter sido estendido ao povo. Trata-se da legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade e fiscalizar, pela via direta, o controle de sua constituição.

4 NECESSIDADE DE CONTROLAR

Para realizar um planejamento adequado e de acordo com as normas vigentes, a Administração Pública necessita de mecanismos auxiliares para a elaboração de metas e objetivos a serem alcançados.

Importância das obras públicas na:

- Habitação;
- Saúde;
- Abastecimento d'água;
- Esgotamento sanitário;
- Melhoria da qualidade de vida da população;
- Preservação do meio ambiente;
- Geração de emprego.

“A obra não é o objetivo fim na Administração, mas o meio para viabilizar melhoria na qualidade de vida da população e desenvolvimento dos municípios” (DEMO, 1996, p. 54).

Para construção de um município saudável é preciso que todos os cidadãos encontrem condições para viver bem, e sintam-se integrantes e participantes das decisões. Viver bem implica dispor de moradia em condições adequadas; acesso a água potável; sistema de esgotamento sanitário completo (inclusive de tratamento); transporte coletivo de boa qualidade e seguro; oportunidade de trabalho e renda suficiente para garantir acesso às condições básicas de sobrevivência; especialmente as referentes à alimentação e nutrição; educação de boa qualidade; espaços e oportunidade de lazer; ambientes protegidos e seguros.

A importância do controle das obras públicas:

- Combater o desvio ou desperdício de Recursos em obras públicas que não atendem ao interesse comum;
- Atendimento às normas constitucionais (saúde, educação, habitação, transporte, lazer);
- Responder às expectativas da população (qualidade de vida)
- Melhorar a infra-estrutura dos municípios;
- Otimizar a aplicação de recursos (escassos para investimentos).

O Controle de obras públicas pode ser feito através de: controle social (comunidade); controle externo (Poder Legislativo e Tribunais de Conta) com atuação integrada; empresa construtora (controle da estabilidade, segurança e qualidade da obra) e pelo controle interno (administração pública, licitação, contratos/prazos).

Controle Interno com base na Constituição Federal de 1988:

Art. 74 – Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da união;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

§ 1º os responsáveis pelo Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União sob pena de responsabilidade solidária.

Para avaliação dos controles internos, deve-se levar em conta sua Legalidade através de diversas normas e procedimentos legais, como: Lei 8.666/93; Constituição de 1988; Lei 4.320/64; CONFEA/CREA e ABNT.

Para criação de um projeto básico de fiscalização em obras públicas se faz necessário: orçamento estimativo; qualificação técnica dos licitantes; fiscal designado para a obra (diário de ocorrência, boletim de medição e termo de recebimento); responsável técnico da contratada; antecipação de pagamento; alterações contratuais e outros que seja necessário.

Periodicamente é necessária uma avaliação dos resultados da gestão de obras, para avaliar se a obra atende ao interesse público ou não atende ao interesse público. Normalmente a que atende ao interesse público são as obras de: pavimentação; escolas (educação); mercados públicos e habitação. E que os projetos sejam adequados com respeito ao meio ambiente.

E necessário identificar e denunciar as obras que não atendem ao interesse público como: obras superfaturadas; obras inexistentes; obras com qualidade comprometida; com falhas na licitação; obras com despesas indevidas; obras paralisadas ou inacabada.

O Controle Externo – Poder Legislativo e os Tribunais tem sua regulamentação na Constituição de 88.

Art. 70 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da união e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

- Parágrafo único – Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

É competência do Poder Legislativo: - PPA (Plano Plurianual) e LOA; Identificar as necessidades prioritárias da comunidade; definir os projetos, as obras ou serviços de maior importância para atender as expectativas da população; identificar a viabilidade das obras.

É necessário um Controle Social das obras públicas, através de levantamento dos projetos importantes (Orçamento Participativo); formular denúncias de irregularidades à Administração pública, Controle Interno, Tribunal de Contas e Ministério Público; estudar a viabilidade das obras (seus projetos básicos e orçamentos) e eleger as prioridades; a população (como fiscal comunitário) acompanhar a execução da obra até o final com o recebimento; Há necessidade de acompanhamento desde o projeto obra, orçamento, licitação e contratação.

O poder Legislativo precisa ficar atento ao que diz a Constituição de 88 no seu art. 45 – (...) a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentária.

Quanto a obras paralisadas percebemos que o mais importante do que iniciar a obra é concluí-la, colocá-la em funcionamento. Os órgãos fiscalizadores devem avaliar as causas e as conseqüências da paralisação. Observamos algumas causas como: falha no planejamento (projeto e orçamento); recursos financeiros; plano de contas; convênio em atraso ou não repassados. A paralisação da obra leva ao desperdício de recursos públicos, perda de serviço, segurança e durabilidade comprometidas. É preciso viabilizar a conclusão da obra e priorizar a obra no orçamento e programação financeira.

Atuação concomitante e preventiva do Controle Externo, visando assegurar à população a boa aplicação dos recursos públicos:

- Certificar-se que as despesas com obras realizadas atendem ao interesse público;
- Evitar possíveis desvios de recursos e materiais destinados a obras;

- Evitar a execução de obras sem o devido processo licitatório;
- Evitar a realização de obras sem prazo e recursos para a sua conclusão;
- Assegurar a qualidade das obras executadas no período eleitoral.

Em cumprimento a uma boa aplicação dos recursos públicos: atendendo às normas constitucionais (saúde, educação, habitação, governamentais é um instrumento que visualizando o programa de atuação da administração pública, discriminando a origem e o total de recursos a serem arrecadados, assim como a natureza e o total dos gastos a serem efetuados, o controle precisa estar atento aos princípios da legalidade e economicidade nas obras municipais.

5 MUNICÍPIO DE LAGES-RS, PRIMEIRO EXEMPLO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Na década de 70, mais precisamente em 1976 em pleno regime militar o prefeito de Lages, Dirceu Carneiro e sua equipe deram uma lição de como administrar com responsabilidade, levando ao município idéias inovadoras que tinha como prioridade a participação popular. Na época não se tinha exemplos de Orçamento Participativo, nem coisa parecida, mas naquele município estava sendo criada a base para as idéias não só do Orçamento Participativo, mas para uma “Administração Participativa”.

O motivo que levou Márcio Moreira a escrever o Livro “Força do povo, democracia participativa em Lages” foi a mesma com que motivou este trabalho. A simplicidade das idéias e a facilidade na execução de obras que envolveram “todo” o município na década de 70 com 180.000 habitantes. O prefeito e sua equipe eram meros executores da vontade do povo, dizia-se que “o povo tem a palavra”. Os ideais daquela administração era levar a comunidade uma consciência de que tudo é construído pelo trabalho, e a participação direta do povo constitui na característica fundamental para o crescimento do município. E também que é possível fazer transformações históricas a partir de pequenos espaços de poder, que, para isso, basta usar a criatividade.

O prefeito Dirceu Carneiro, antigo líder secundarista, ex-presidente do centro Acadêmico da Faculdade de Arquitetura de Porto Alegre/SC e foi ex-prefeito. Junto com sua equipe promoveu um programa agrícola fundado com base no aproveitamento intensivo da mão-de-obra e da terra, valorizou a pequena propriedade, criou núcleos agrícolas e levou incentivo aos pais a participarem nas escolas. No calçamento das ruas pediu a opinião popular que decidiram por calçamento de lajotas de cimento, para fugir da dependência do petróleo, muito caro na época. Os níveis salariais dos servidores públicos subiram, sendo um exemplo na região. E para agilizar a prática administrativa municipal, criou-se a figura do “intendente de distrito”, uma espécie de subprefeito da cidade que atende o público diretamente.

Foram criados projetos inovadores na área de habitação com a construção de casas por mutirão, com materiais aproveitados de demolição e fabricados pela prefeitura numa olaria experimental; a criação de Associações de Moradores de Bairros, porque, logicamente, as necessidades dos bairros mais pobres são maiores, os bairros ricos já possuem uma

estrutura na sua base, e sempre estão em manutenção, pois seus moradores são influentes. Projetos de esporte, e principalmente na região rural, com suas idéias a frente do seu tempo, de visão ecológica, cuidados para não degradar o solo, estimulando o uso de adubo orgânico e manejos mais eficientes para uma melhor produção. O projeto “Hortão Comunitário”, com seu método de revezamento para manutenção; construção de vários postos de saúde; construção de fossas nas casas e medicina alternativa à base de plantas. Esses são algumas das idéias daquele município durante àquela administração.

A criatividade, em Lages, servia para driblar a dependência econômica. E seu exemplo inspirou a prática dos orçamentos participativos, pela qual a população discutia e definia certos itens do orçamento municipal em assembléia de bairros abertas a todos os moradores. A experiência de Lages consagrou no Brasil a expressão “democracia participativa”. Seu exemplo repercutiu em milhares de pequenas ações solidárias, vários dos projetos criados naquela época estão em execução até hoje, a cidade é um ícone para diversas prefeituras, principalmente os projetos na zona rural.

(...) Mas municipais é o que realmente não costumamos ser. Onde já se viu resolver os problemas de uma terra de oito milhões e meio de quilômetros quadrados a partir das receitas aplicáveis aos municípios de uma prefeitura qualquer?

(...) Concluímos que dificilmente poderíamos superar os obstáculos ao desenvolvimento do povo brasileiro, no geral, se não déssemos importância à maneira como esses obstáculos se erguem, são os municípios. Se os prefeitos não funcionam, como poderemos esperar que funcionem os governadores e o Presidente da República?

(...) Quanto mais subdesenvolvido o lugar, mais atrasada é a classe dominante, maior é a possibilidade de se ter um prefeito despreparado. Essa realidade fortalece a círculo vicioso da miséria: é muito provável uma boa administração municipal em São Bernardo ou em Americana que em Quixaramobim ou em Pau d'Alho. (Dirceu Carneiro, apud Alves, 1981, p. 36).

O mais curioso é que para algumas pessoas daquela comunidade o atual prefeito não era um verdadeiro político, por estar muito próximo do povo ele era na verdade um “sonhador”. As práticas antes comuns em todas as prefeituras, do uso de recursos do município para obras eleitoreiras e desvio para benefícios próprio são tão comuns que já são vistas como regra.

6 CONCLUSÃO

A Participação popular está evidente na vida pública e nas decisões política, a tão almejada Democracia Participativa vem aos poucos se materializando e encorpando a realidade vivida por populares de diversos municípios no Brasil e no mundo, o orçamento público elaborado de forma conjunta entre o chefe do poder executivo e a população, já é uma realidade através do orçamento participativo, onde o povo tem a palavra e leva ao conhecimento do gestor municipal as necessidades da comunidade. O Orçamento Participativo não está atrelado ao poder estatal e que pode e deve ser ocupado em sua plenitude pela população. Como inovação político-administrativa que deu certo, combinando a horizontalidade do executivo e a plenitude democrática a serviço da cidadania, sendo que inclusive, foi distinguido pela ONU, como uma das quarenta inovações urbanísticas em todo o mundo.

Com o advento da Constituição em 1988, trouxe avanços consideráveis quanto a democracia e os direitos do cidadão, que aos poucos foi conquistando a liberdade de expressão e participação nas tomadas de decisão. Infelizmente percebemos que nos últimos anos vem crescendo os casos de corrupção e desvio do dinheiro público, e que a impunidade e o corporativismo entre os gestores públicos são bastante comum, considerando que os recursos financeiros são para benefício da população e que devem ser revertido em obras e serviços necessários ao bem estar e desenvolvimento do município. Precisamos de um controle maior sobre as contas públicas, como também nas execuções de obras pelo governo.

A população juntamente com os órgãos fiscalizadores precisam unir-se em ações mais eficiente contra a corrupção e os desmandos nos recursos públicos, a população tem um papel muito importante na fiscalização, por estarem próximos às obras fazendo o acompanhamento e denunciando as irregularidades. Os órgãos fiscalizadores oficiais isentos de influencia política comprovando as irregularidades agirão com base na Lei que prevê punições efetivas aos gestores e administradores que usam a máquina pública em benefício próprio, o que representa um grande avanço na forma do gerenciamento dos recursos públicos.

O Orçamento Participativo e os Controles Interno e Externo (popular), seus resultados e eficácia dependem principalmente da participação popular e são

indiscutivelmente de vital importância para a administração pública, trazendo solidez e transparência. Assim com o exemplo da cidade de Lages no Rio Grande do Sul, como o primeiro município brasileiro a ser implantado o sistema de orçamento e democracia participativa a algumas décadas atrás mostra claramente que com é possível, com criatividade, driblar a dependência econômica. Esse exemplo inspirou a prática dos orçamentos participativos, e consagrou no Brasil a expressão “democracia participativa”. Seu exemplo repercutiu em diversas ações solidárias, vários dos projetos criados naquela época estão em execução até hoje, a cidade é um ícone para diversas prefeituras, principalmente os projetos na zona rural.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALVES, Marcio Moreira. **Força do povo: democracia participativa em Lages**. 3. ed. São Paulo, Brasilense, 1981.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander, (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 3. ed. São Paulo, Malheiros, 2008.

BRASIL: **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

DEMO, Pedro. **Participação e conquista**. 3. ed. São Paulo, Cortez, 1996.

FILHO, João Eudes Bezerra. **Contabilidade Pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e questões**. 2. ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2006.

GIACOMINI, James. **Orçamento público**. 8 ed. São Paulo, Atlas, 1998.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza, Fundação K. Adenauer, 2003

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento participativo: teoria e prática/2002**. São Paulo, Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. Ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

http://www.aracaju.se.gov.br/participacao_popular

ABSTRACT

This paper presents the theme Democracy People's Participatory Budget and the need for efficient control, as is common to hear, see and read, in vehicles of communication, several reports on public spending and how to review by the general population . Democracy comes with full popular participation in all areas in order to reduce differences and improve the quality of life of poor communities was the Participatory Budget, the people with the power of decision on investment and maintenance works and services in their neighborhoods. Thus it became important that the following issues: how the need to control public spending becomes efficient through popular democracy and participatory budgeting? Thus the general objective is: to consider the need for an effective control by means of popular democracy and participatory budgeting, and as specific objectives: to understand what participatory budget and historical factors, analyze what is democracy, we must understand why control public spending, and information about the city of Lages, which is the first Brazilian example. Based on a literature search to review the literature and illustrate the case of Lages-RS. The development of poor regions of the municipality generates employment, income and satisfaction of its inhabitants. But we must not only demand works and improvements, is needed also for supervision and control over them, the population has an important role by being close to the investments. The government with transparency enable social participation in the construction and supervision, as well as offering sustainability to emphasize planning for a budget and financial management efficiently and effectively. This article is concluded by presenting the budget as an instrument of participatory democracy, planning, control and transparency government addressing concepts and methods to facilitate the actions of municipal management.

Key-Words: Democracy. Participation. Planning. Investments. Transparency. Control of Public Bills.