



FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE – FANESSE
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

DENISSON TELES MENEZES

O ORÇAMENTO PÚBLICO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: estudo de caso no
município de Japaratuba no Estado de Sergipe

ARACAJU-SE
2017.1

DENISSON TELES MENEZES

**O ORÇAMENTO PÚBLICO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: estudo de caso no
município de Japaratuba no Estado de Sergipe**

Artigo apresentado à Coordenação do Curso de Bacharelado em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE, como requisito parcial e obrigatório para obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Esp. Cantidiano Novais Dantas.

Coordenadora: Prof. Esp. Luciana Matos dos Santos Figueiredo Barreto.

**Aracaju – SE
2017.1**

DENISSON TELES MENEZES

**O ORÇAMENTO PÚBLICO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: estudo de caso no
município de Japaratuba no Estado de Sergipe**

Artigo apresentado à Coordenação do Curso de Bacharelado em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Negócio de Sergipe - FANESE, como requisito parcial e obrigatório para obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis.

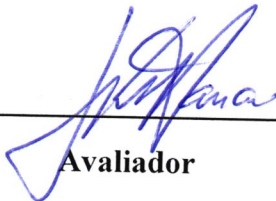
Aprovado (a) com média: _____



Prof. Esp. Cantidiano Novais Dantas
Orientador



Avaliador



Avaliador

Aracaju (SE), ____ de _____ de 2017

RESUMO

O estudo é alicerçado em pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso por meio de entrevista semiestruturada, ou seja, as perguntas são estruturadas, mas a ordem pode variar, a atividade supracitada foi desenvolvida com o especialista, funcionário público, que desenvolve trabalho com a temática estudada. Analisaram-se documentos necessários para o processo orçamentário são eles: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual e foram apresentadas as diversas situações relacionadas à participação parlamentar e à participação da sociedade nas etapas do processo orçamentário no município de Japaratuba/Sergipe. A problemática deste estudo é viabilizar quais as dimensões necessárias para a eficiente constituição do planejamento governamental com participação social, desde a sua elaboração até a execução e controle. O objetivo geral tem o intuito de investigar o processo de desenvolvimento de cada uma das etapas do orçamento público, em consonância com a participação social. Os objetivos específicos são: expor sobre o orçamento público e suas etapas; abordar sobre os marcos históricos do orçamento público no Brasil; explanar sobre os instrumentos de lei do orçamento público e apresentar o caso de participações parlamentares e da população no processo orçamentário, visto que esse processo aconteceria gradativamente em análise de documentos em paralelo com a colocação do entrevistado. Afirma-se que na atualidade o orçamento público é estruturado como instrumento controlador que visa alcançar metas e objetivos das políticas públicas. O estudo viabiliza o conhecimento eficiente frente a um planejamento governamental condizente com a Constituição Federal e apresenta que a população do município do estudo de caso não conseguiu cumprir com a agenda sugerida de participação no processo orçamentário, cujos argumentos da não participação estiveram relacionados a processo demorado, falta de tempo e de interesse.

Palavras-chaves: Orçamento Público. Planejamento. Participativo.

LISTA DE QUADROS

QUADRO I - As Atribuições do Departamento de Planejamento e Orçamento	12
--	-----------

SUMÁRIO

RESUMO

1 INTRODUÇÃO	06
2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E SUAS ETAPAS	08
2.1 Os Marcos Históricos do Orçamento Público no Brasil	09
2.2 A Etapa de Elaboração do Orçamento Público	11
2.3 O Instrumentos de Lei do Orçamento Público	13
3 A PARTICIPAÇÃO DOS PARLAMENTARES E DA POPULAÇÃO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	15
3.1 A Participação Popular com Ênfase Processo Orçamentário	17
4 O ESTUDO DE CASO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DO ORÇAMENTO PÚBLICO	19
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	24
ABSTRACT	26

1 INTRODUÇÃO

O orçamento caracteriza-se, na sua estrutura, como sendo um documento que reflete o planejamento. Sua expressão exprime teor quantitativo e qualitativo, embora contemple itens não financeiros, a exemplo das unidades de medidas. Corresponde a uma extensão do planejamento, pois enquanto esse explicita a natureza das ações e objetivos, o orçamento as traduz em metas e esforço financeiro. Visto que o aspecto de grande relevância para qualquer orçamento é o cuidado estruturado que se deve ter em todas as fases, desde a elaboração até o controle e avaliação.

Como instrumento de planejamento, o orçamento traduz, também, as projeções das expectativas dos gestores relativas ao desempenho. Assim, pode-se afirmar que orçamento significa processar todos os dados constantes dos sistemas de informações e a consolidação dos projetos, com seus objetivos e metas.

No setor público brasileiro, o orçamento é peça legalmente obrigatória. A Constituição Federal determina que todos os Entes federativos devem estabelecer seu planejamento governamental em forma de orçamento público. É neste documento normatizado que se devem estabelecer as ações que serão efetivadas pela administração dos Entes públicos. Todos os projetos que serão realizados pelos governos devem ser planejados com qualidade, uma vez que representam os anseios da população, em ver as suas necessidades sociais serem atendidas.

Neste contexto, a problemática deste estudo é viabilizar quais as dimensões necessárias para a eficiente constituição do planejamento governamental com participação social, desde a sua elaboração até a execução e controle. Esta pesquisa objetiva, em geral, investigar o processo de desenvolvimento de cada uma das etapas do orçamento público, em consonância com a participação social. Para tanto, os objetivos específicos são: expor sobre o orçamento público e suas etapas; abordar sobre os marcos históricos do orçamento público no Brasil; explanar sobre os instrumentos de lei do orçamento público e apresentar o caso de participações parlamentares e da população no processo orçamentário.

A metodologia desta pesquisa é bibliográfica em artigos e periódicos, inclusive em *sites* da internet especializados nos diversos assuntos estudados neste trabalho acadêmico tais como Revista de Gestão da Unilasalle. É uma pesquisa documental, com análises das leis orçamentárias e um estudo de caso baseada no município de Japaratuba/SE.

A justificativa para realizar este trabalho está voltada, principalmente a necessidade de investigar e compreender como ocorria o processo de desenvolvimento de cada etapa do orçamento, mais precisamente com a execução e acompanhamento das realizações das despesas públicas. Deste modo, a realização deste estudo proporcionará a aquisição de maior experiência e maior qualificação profissional para o pesquisador. Outro fator que confere importância para este estudo é que favorece ampliar os trabalhos de pesquisa que já foram realizados sobre esta área de investigação.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E SUAS ETAPAS

A palavra orçamento tem sua origem etimológica vinculada ao termo italiano *orzare* ou ao latino *ordior, orsus sum, ordiri* (urdir) que significa planejar, calcular. (PINTO, 1962).

Para os autores SANTOS E SANVICENTE, (2008, p. 16 e 17) conceituam planejamento dizendo:

“Planejar é estabelecer com antecedência as ações a serem executadas, estimar os recursos a serem empregados e definir as correspondentes atribuições de responsabilidades em relação a um período futuro determinado, para que sejam alcançados satisfatoriamente os objetivos porventura fixados para uma empresa e suas diversas unidades”. “No que se refere mais especificamente ao planejamento, a empresa deve contar com um procedimento sistemático regular, tanto quanto o permitam seus recursos, de coleta de informações sobre as condições do ambiente externo que a circunda. Essas informações não só permitem uma elaboração mais realista de planos como acionam medidas corretivas com maior rapidez do que se fossem comunicadas apenas pelos relatórios de controle orçamentário”.

O planejamento governamental passa por etapas: Elaboração, Aprovação e Apreciação, Execução e Controle do Orçamento da Administração Pública. Destaca-se que as leis orçamentárias são: a Lei do Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei do Orçamento Anual - LOA. Estas leis são de caráter autorizativo e possui vigência anual: o PPA tem vigência de quatro anos e a LDO e LOA tem vigência de um ano. “Tecnicamente o orçamento é uma base que contém a previsão das receitas e as autorizações das despesas, integram os planos governamentais e os interesses efetivos da população”, como Giacomoni (2007, p. 209).

Para o autor Silva (2011, p. 37) ressalta, que: “O orçamento público é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política econômico-financeira do governo e em cuja elaboração foi observada os princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação e outros.

Os autores Sá e Moraes (2005) esclarecem que o orçamento expressa o planejamento estratégico em números, compatibilizando as diferentes políticas pulsantes em uma organização: de concessão de crédito a clientes, de reposição de estoques, de imobilização, de financiamento, de pagamento de dividendos etc.

2.1 Os Marcos Históricos do Orçamento Público no Brasil

A origem do orçamento público se deu no Reino Unido, em 1217. Naquela época, o orçamento teve o caráter de planejamento e cálculo do que era arrecadado pelo setor público, mesmo de maneira arcaica, dos impostos daquele País.

Segundo Pires *et. al* (2006), no Brasil Império, com a vinda da família real, houve um acréscimo significativo na arrecadação de impostos aduaneiros, gerando a necessidade da organização das finanças públicas, respeitadas as limitações no modo de planejar os gastos e controlar o erário.

A evolução nas funções de controle e planejamento do orçamento público pôde ser constatada a partir da promulgação das Constituições de 1824. Foi atribuída à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis para instituir impostos e estabeleceu a exigência de uma proposta de orçamento por parte do Ministro da Fazenda. Já 1891 após a proclamação da República, ocorreram importantes modificações na distribuição de competências para elaboração, tramitação e aprovação do orçamento. Pires *et. al* (2006, p. 3), afirma que “o Poder Legislativo passou a ter competência para elaboração do orçamento de todos os poderes da nova República”, através do artigo 34 da referida Constituição Federal.

Com o passar dos anos, já na terceira Constituição Federal de 1934, o Poder Executivo voltou a ser o responsável por elaborar e decretar o orçamento. As questões de ordem orçamentária mereceram destaque, sendo classificadas em seção própria. No entanto, a falta de ordem jurídica constitucional e de leis complementares sobre limitações às emendas inseridas pelos legisladores deu ao orçamento uma modalidade do “tipo misto”, com participação dos Poderes Executivo e Legislativo (HISSA, 2010).

Em 1937, o Conselho Federal do Serviço Público Civil - CFSPC expôs, ao Poder Executivo, as justificativas para modificações na técnica orçamentária e sugeriu a criação de um órgão especializado, que ficaria responsável por tratar os problemas orçamentários do Governo Federal. Posteriormente, dando continuidade histórica, o Governo Federal edita, em maio de 1964, o Decreto n.º 53.914¹, que criou o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, cabendo ao economista Celso Furtado ocupá-lo. A missão desse ministério governamental está relacionada ao plano nacional de desenvolvimento, inclusive a sua execução por meio do orçamento geral. O autor Rocha (2017) explica que a missão desse ministério foi:

¹ Diário Oficial da União - Seção 1 - 30/7/1938, Página 15168 (Publicação Original)

Dirigir e coordenar a revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico; coordenar e harmonizar em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos públicos; coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União, harmonizando-os com os planos nacionais de desenvolvimento econômico. (ROCHA, 2017, p. 03).

Naquele mesmo ano, 1964, surge a lei n.º 4.320 que delineou os princípios orçamentários no Brasil e ainda é até hoje a principal diretriz para a elaboração do Orçamento Geral da União. Segundo Pires *et. al* (2006), em 1967 é criado, através do Decreto-Lei 200, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral que tinha por atribuição desenvolver a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual. Por sua vez, o Ministro, através da Portaria n.º 20, instituiu a Subsecretaria de Orçamento e Finanças, hoje Secretaria de Orçamento Federal - SOF, com a atribuição de órgão central do sistema orçamentário.

Diante disso o processo de planejamento e programação/execução orçamentária no Brasil se desenvolveu a partir de 1969 através da elaboração, revisão e acompanhamento dos seguintes documentos: I - Plano Nacional de Desenvolvimento - PND; II - Programa Geral de Aplicação - PGA; III - Orçamento Plurianual de Investimento - OPI; IV- Orçamento Anual da União. (PIRES, 2006, p. 22).

No ano de 1988, observa-se a preocupação dos governantes em delegar competências aos legisladores, fossem do Executivo ou do Legislativo, de instituir impostos a partir de uma proposta orçamentária. Desta forma, a implementação da lei 4320/64, bem como do Decreto 200/67 e de outras legislações complementares, viabilizaram a estruturação do que hoje é o orçamento, visto que se fazem necessários o norteamento e diretrizes para a elaboração do Orçamento Geral da União.

Portanto, foi a partir daqueles instrumentos normativos que o país recebeu a sua sétima Carta Magna. Essa Constituição Federal atribuiu aos processos orçamentários dispositivos especiais, distribuídos no título VI, que trata da tributação e do orçamento; no capítulo II, que trata das finanças públicas e na seção I, que trata dos orçamentos. Com a Constituição Federal os instrumentos de planejamento orçamentário passaram a ser hierarquizados por três leis: Lei do Plano Plurianual - PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA. Para Pires (2006, p.60) esses documentos “são inovadores em relação aos processos orçamentários anteriores”.

O autor em destaque no parágrafo anterior ressalta que na sociedade contemporânea, o orçamento público é o recurso empregado pelo governo brasileiro para a realização das políticas públicas, organizadas em programas e vinculadas a metas. Ademais, tem o papel de

alocar recursos para as ações orçamentárias. Seu papel deixou de ser de mero instrumento de escrituração contábil das receitas e despesas.

Para Pires *et al* (2006, p.20):

No Brasil o orçamento público sempre se apresenta como um poderosíssimo instrumento de controle de recursos financeiros gerados pela sociedade, os quais retornam a essa mesma sociedade na forma de bens e serviços prestados.

Efetivamente, o orçamento é acima de tudo uma decisão governamental, não se restringindo a uma questão apenas técnica, como também política. Isso significa que todo orçamento público deve determinar as prioridades relacionadas com a capacidade de intervenção e negociação de certos setores da sociedade ou do próprio governo local. O orçamento permite a identificação dos recursos disponíveis, que serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas e afinadas com a política adotada pelo gestor público².

Para tanto, é importante ressaltar que atualmente o orçamento público representa a principal ferramenta de gestão governamental, pois retrata o plano de governo que contempla todas as despesas e a previsão de receitas, constituído de programas, ações e metas regionalizadas. A definição do orçamento percorre etapas, constituindo-se o processo do orçamento público. As etapas deste processo são: elaboração, apreciação e aprovação, execução, controle e avaliação.

2.2 A Etapa de Elaboração do Orçamento Público

As organizações são livres para preparar orçamentos em diferentes períodos, todavia é importante associar o instrumento às necessidades de suporte ao processo decisório. Entretanto, o planejamento governamental é obrigatório e deve obedecer a prazos. Anualmente os Entes públicos do Brasil devem estar com seu respectivo orçamento totalmente definido, pronto para ser executado.

Levando em consideração que no município existem várias ferramentas, tipo: Plano Plurianual - PPA, Lei das Diretrizes Orçamentária - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, as mesmas trazem em suas bases normativas peculiaridades e através delas pode-se ressaltar que facilitam a administração pública, fazendo com que o gestor possa ter uma visão ampliada da situação atual de seu governo.

²Enfoque Reflexão Contábil. Vol. 25 - N.2 Maio-Agosto/2006 Periodicidade Quadrimestral. 16-25.

Desta forma, observa-se que os procedimentos e fases do processo da elaboração do orçamento são transversais a todo o processo orçamentário. As atribuições do departamento de planejamento e orçamentação são as descritas no Quadro I, abaixo.

Quadro I: As Atribuições do Departamento de Planejamento e Orçamento

01	Comunicar os procedimentos e mecanismos de elaboração do orçamento.
02	Coordenar e comunicar em cada ano, a toda a organização, as regras e diretivas a respeitar em todo o processo de orçamentação.
03	Garantir a comunicação e o fluxo de informação entre as diferentes unidades da organização, de forma a garantir a conformidade entre elas. Por exemplo: produção e vendas; e a supervisão e assistência em todo o processo de elaboração do orçamento.
04	Analisar as propostas de orçamento e fazer recomendações para os gestores que elaboram os orçamentos e para os gestores responsáveis pela aprovação dos mesmos.
05	Administrar todo o processo de revisão orçamental durante o ano.
06	Coordenar todo o trabalho de orçamentação nos níveis mais operacionais.
07	Efetuar a gestão e o controle orçamental, efetuando a análise da real, face ao provisional, interpretando os resultados e os desvios, reportando-se aos gestores.

Fonte: Adaptado de Nascimento *et al* (2014).

Sendo que, na elaboração do orçamento público, tem que haver o convite à população e outras entidades sem fins lucrativos que fazem parte daquele município. O objetivo é para que os mesmos participem da elaboração do orçamento, uma vez que os mais interessados são os populares, que receberão as aplicações deliberadas. Sobre este assunto, o autor Giacomoni (2001), afirma que quando o instrumento de previsão de receita e fixação de despesa passar a ser compreendido e utilizado efetivamente como mecanismo de distribuição de renda, especialmente através da melhora na alocação de recursos sociais nele contemplados, certamente haverá o atendimento a uma parcela maior da população e, ainda que a passos curtos e lentos, haverá a redução da desigualdade social existente.

Para o autor em destaque, “o chamado orçamento tradicional pode ser entendido como a origem do orçamento público”. No entanto, sua função era apenas de propiciar um equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas para que não ocorresse a existência de um déficit público e, mais ainda, de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos. Ainda assim, a introdução do orçamento representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas (GIACOMONI, 2009).

Partindo deste pressuposto, para Pires (2011), “o orçamento, assim, visava somente ao controle das contas públicas e ao equilíbrio financeiro governamental, ou orçamento para dentro”.

Assim sendo, pode-se afirmar que toda estrutura orçamentária deve sempre estruturar encima de previsão e ou estimativa, para que toda base orçamentária seja condizente com a proposta.

2.3 O Instrumentos de Lei do Orçamento Público

Na etapa de elaboração do orçamento público o Poder Executivo define as propostas das leis orçamentárias e encaminha para o Poder Legislativo. A atual Constituição Federal - CF do Brasil estabelece que a estruturação do planejamento governamental se configura em três instrumentos de lei: a Lei do Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O artigo 165 da CF determina que “leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais” (BRASIL, 1988).

Para tanto, a Constituição Federal - CF (BRASIL, 1988) esclarece que o Plano Plurianual, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Desta forma cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Neste sentido, Andrade (2005, p. 272-273) esclarece que é fato incontestável que diversos Municípios brasileiros definiram em suas leis orgânicas os prazos de encaminhamento e aprovação dos projetos de leis do PPA, da LDO e da LOA. Contudo, procedendo-se a uma interpretação sistemática da Constituição Federal, observa-se que os Municípios não têm competência para legislar sobre Direito Financeiro, conforme determina o inciso I do art. 24 da Constituição Federal.

Conforme art. 24, Inciso I, da CF (1988), compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concernentemente sobre: direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

A CF determina que a Lei Orçamentária Anual tenha como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO, ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte, torna-se o elo entre o PPA e a LOA. O PPA funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

De acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988), o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e

indicativo para o setor privado. O artigo 174 da CF estabelece: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. (BRASIL, 1988).

Assim, o planejamento expresso no Plano Plurianual assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação nacional, bem como para a formulação dos planos regionais e setoriais. O § 1º do inciso XI do art. 167 da Constituição Federal é um argumento forte em relação à importância que os constituintes deram ao planejamento no Brasil. O parágrafo primeiro estabelece: “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”. (BRASIL, 1988).

3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COM ÊNFASE NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Neste item, inicialmente será abordado sobre os procedimentos e fases introdutórias para a participação popular no orçamento público. Entretanto, explana-se sobre os órgãos que legislam e fiscalizam a elaboração, destinação e aplicação do orçamento público.

Para tanto, cita-se a lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. O artigo segundo da lei supracitada estabelece:

Art. 2º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade:

- I - formular o planejamento estratégico nacional;
- II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
- V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal. (BRASIL, 2001).

É relevante abordar que o artigo terceiro desta lei estabelece que o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal deve compreender atividades integradas. As atividades são: elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas. Neste processo, a participação popular é um dos instrumentos de controle do orçamento público.

Em relação à participação popular no planejamento governamental, destaca-se que o orçamento público passou por uma grande evolução durante a sua história. Iniciou-se com o orçamento tradicional, onde as projeções de gastos eram estabelecidas considerando os orçamentos dos anos anteriores, isto é, com base em dados históricos, ou seja, a participação popular vem demonstrando um processo evolutivo grandioso diante de todo contexto histórico.

Para tanto, essa temática na contemporaneidade vem tentando despertar na população a curiosidade e assim fazer com que se observe, também, como é importante a participação da população neste processo e, ainda, o conhecimento de como se faz o controle das aplicações,

e como os mesmos reagem em relação ao que é feito com o que é orçado e aplicado com as arrecadações do seu município (MELO; CAVALCANTE, 2011).

No que se refere ao controle do orçamento público, a Constituição Federal estabelece que a fiscalização sobre o uso do dinheiro público deverá ser exercida através do controle interno, controle externo e controle social. O controle interno é exercido dentro do próprio órgão, por servidor ou equipe capacitada para identificar possíveis erros ou fraudes no transcorrer da execução e gestão pública. Do outro lado, o controle externo é realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, que fiscalizam todas as esferas dos governos municipal, estadual e federal. (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o controle social é dever do cidadão, uma vez que ele deve acompanhar e participar das finanças públicas. Se, de fato, as necessidades básicas como saúde, educação e outras estão sendo cumpridas pelo poder público. O cidadão deve exercer o papel fiscalizador de forma individual ou coletiva, participando e opinando nas audiências públicas e ou denunciando irregularidades aos órgãos fiscalizadores. (BRASIL, 1988).

Segundo Ely (2010, p. 137), o estudioso aponta que o mau funcionamento ocorre quando o processo não merece a confiança da população, ou seja:

[...] quando (1) os incluídos estão obstruindo os canais da mudança política para assegurar que continuem sendo incluídos e os excluídos permaneçam onde estão, ou (2) quando, embora a ninguém se neguem o direito a voz e voto, os representantes ligados à maioria efetiva sistematicamente põem em desvantagem alguma minoria, devido à mera hostilidade ou à recusa preconceituosa em reconhecer a comunhão de interesses – e, portanto, negam a essa minoria a proteção que o sistema representativo fornece a outros grupos.

Partindo deste pressuposto pode-se entender que o estudioso ressalta que se faz importante a presença e a participação da grande massa populacional “o povo”.

Sobre a atuação da população na fiscalização e controle das ações governamentais, Demo (1996, p.46), afirma: “A participação da população é um processo de conquista que supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até mesmo temerárias”. Neste particular, é importante destacar dois princípios orçamentários: o princípio da publicação ou da transparência e o princípio participativo.

O princípio da publicação, também conhecido como princípio da transparência, determina que:

O conteúdo orçamentário deve ser divulgado (publicado) nos veículos oficiais de comunicação para conhecimento do público e para eficácia de sua validade. Este princípio é consagrado no art. 37 da CF de 88: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. (GONTIJO, 2004).

O princípio participativo do orçamento é “a institucionalização da consulta da população em geral, de associações, dos sindicatos, dos *experts* e de segmentos empresariais no processo de formulação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas”. (MILANI, 2008).

Para Sen (2011, p. 360) menciona que é extremamente necessário pensarmos a democracia do século XXI com a mudança do *modus operandi* comum no Brasil até hoje: um Legislativo desacreditado, fraco e submisso aos desejos do Executivo. Desta forma pode-se afirmar que para o autor se faz necessário estruturar o fortalecimento da chamada *Democracia* para que o mesmo possa criar condições e fazer com que as instituições perpetuem dentro do seu contexto.

3.1 A participação dos parlamentares e da população no processo orçamentário

Neste tópico será abordado o estudo de caso, com as apresentações dos resultados da entrevista realizada com o especialista graduado em Contabilidade, que implantou naquele período no município de Japarutuba, Estado de Sergipe a participação da população e dos parlamentares no processo orçamentário. A entrevista foi desenvolvida com base em perguntas semiestruturadas e com respostas apenas de forma oral, cujo interesse está relacionado à visão do entrevistado/ especialista no que se refere aos aspectos de participação da gestão do Poder Executivo, das participações dos parlamentares e das participações da população daquele município, no processo orçamentário.

Em relação ao comportamento dos legisladores nas discussões e aprovações das leis orçamentárias, far-se-á necessário a interlocução na íntegra da oralidade do especialista em destaque. O entrevistado observou, em especial, sobre os parlamentares do município de Japarutuba legislarem em comum acordo, levando em consideração as reais necessidades do município, ou se legislam de forma a permitir que o Poder Executivo trabalhe a seu modo como, por exemplo, permitindo que o Prefeito Municipal realize remanejamentos de dotações orçamentárias sem apresentar qualquer justificativa ao Poder Legislativo.

O entrevistado/especialista por sua vez, afirma que o Poder Legislativo daquele município é conivente com o Poder Executivo, uma vez que, em sua maioria, aprova a liberdade de margem de 80% para que o gestor remaneje as verbas orçamentárias. Nessa conjuntura, ele afirma que: “*A postura que os legisladores vêm tendo, de certa forma conduz*

a uma distorção no processo de apreciação do orçamento pela Câmara Municipal, onde se tem investido mais na criação de rotinas que resultem nas melhorias dos processos, objetivando maior eficiência no cumprimento dos prazos, do que na melhoria da qualidade das decisões”.

O especialista alerta que na gestão municipal de Japaratuba, quando da definição do planejamento governamental não se objeta a conveniência de se eliminar procedimentos desnecessários, pouco efetivos ou cuja relação de custo/benefício não os justifica. Ou seja, em particular, os que geram grande volume de papéis, demandam muito tempo dos parlamentares ou ampliam o nível de recorrência e conflito dos processos ou quanto à necessidade de aperfeiçoar os métodos e modernizar o instrumental. Sem dúvida, afirma o entrevistado, tudo isso e desvio de postura que deve adotar o parlamento.

Para tanto se consta, afirma o entrevistado, que: “... o empobrecimento da participação de vereadores na apreciação de matérias orçamentárias se evidencia, igualmente, pelas limitadas preocupações com o acompanhamento e avaliação de resultados e a precária importância atribuída ao processo de apreciação do Plano Plurianual e em sequência da Lei de Diretrizes Orçamentária e da Lei Orçamentária Anual”.

4 O ESTUDO DE CASO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Em relação à participação popular no controle do processo orçamentário, em especial na execução do orçamento público, este estudo realizou pesquisa de estudo de estudos de caso no município de Japaratuba, no Estado de Sergipe. O instrumento metodológico utilizado foi à entrevista semiestruturada, realizada com funcionário público especializado nos temas deste estudo, que participa ativamente das etapas do processo do orçamento público daquele município.

Sobre a participação popular no controle do processo orçamentário, o entrevistado nesta pesquisa afirmou: “que na gestão do município de Japaratuba, do ano de 2001, tentou-se inserir a participação da comunidade. Entretanto, a população proporcionou a não viabilidade da participação social na elaboração da proposta orçamentária devido ao fato de, afirmarem os populares, requerer grande esforço e muito trabalho. Daquela forma, não foi realizado o projeto”.

O entrevistado informou ainda que: “... naquela época o ano de 2001, ele era responsável pelo processo”. Afirmou, “categoricamente, que realizou mais de cem reuniões com populares, *in loco*, entretanto muitos da população desistiram e se recusaram a participar do processo, alegando várias causas: falta de vontade, falta de disponibilidade de tempo, falta de estímulo e outros agravantes”. Para tanto, o mesmo esclareceu que: “... a tentativa de implantação da participação popular no processo do orçamento público no município de Japaratuba passou por várias etapas e que inicialmente foi mostrado, para a população, o quanto era essencial a participação da comunidade, com seu poder decisivo de vez e voz”.

Ainda sobre a participação popular, explana, com muita ênfase, que em todo processo orçamentário existe normas a serem cumpridas, ou seja, que a definição das metas que irão compor o orçamento público está calcada em vários princípios e ordenamentos legais, sempre devendo ser levadas em consideração as metas que realmente sejam vinculadas em prol do bem estar da sociedade. O entrevistado, muito decepcionado, enfatizou que a comunidade não quis continuar contribuindo com a elaboração do orçamento público, quer por motivos pessoais, políticos e outros. Assim ocorrendo, não houve êxito no processo e que daquele ano até o ano atual não mais aconteceram tentativas de inserir a participação da população daquele município no processo do orçamento público.

Desta forma, afirma-se que o processo orçamentário do município de Japaratuba, Estado de Sergipe não acontece com participação popular. Visto que, para ocorrer tal participação no planejamento público, ou seja, o procedimento de planejar as ações governamentais não tem a participação da população, fator que não cumpre a função obrigatória de conferir transparência na gestão, não atendendo ao princípio da publicidade do orçamento público e, principalmente, não atendendo ao princípio participativo do orçamento público.

As experiências relatadas pelo entrevistado evidenciam que a grande maioria da população municipal não se dá conta da importância da sua participação na elaboração e no controle da execução orçamentária. Em consequência deixa, a cargo do Poder Executivo, fazer o cronograma de acordo com seu interesse e ao seu modo.

Ainda sobre as características do planejamento governamental e seu controle é importante destaca o esclarecimento do autor Lopes (1990, p.75) de que o planejamento no setor público consiste em um "método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de um controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizados por conhecimentos científicos e metodológicos".

Sobre o tema, Piscitelli *et al* (2004) declara que:

A ação planejada do Estado quer na manutenção de suas atividades, que na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados. (PISCITELLI *et al*, 2004, p. 42).

Ao analisar a citação em destaque, pode-se caracterizar que, com base no exemplo do município de Japaratuba, as dificuldades para a participação popular no processo orçamentário é maior do que o que se imagina. Outro ponto a ser ressaltado é o diagnóstico feito pelo entrevistado de que se evidencia a falta de conhecimento dos próprios servidores municipais e da sociedade em relação à importância desse processo de participação popular nas etapas do orçamento público.

Diante de tais obstáculos, é recomendada a promoção de treinamentos e palestras com o intuito de capacitar a todos, uma vez que o conhecimento técnico se faz necessário para um melhor desenvolvimento das ações relacionadas à promoção da prática do orçamento participativo. O entrevistado afirma que a participação popular facilitaria o gestor no direcionamento dos recursos que foram orçados para as necessidades reais do município, ocasionando um melhor aproveitamento dos recursos públicos.

Portanto, afirma-se que a falta de conhecimento sobre o processo de gestão pública é um grande agravante dentre os obstáculos. A falta de conscientização da população em relação à execução orçamentária, citada pelo entrevistado, não contribui para a percepção de que devido à pouca disponibilidade financeira do município, nem tudo que é necessário ser realizado é possível de ser executado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apresentado, o estudo vem ressaltar que o orçamento funciona como um mecanismo governamental e atua como facilitador da gestão do patrimônio público, principalmente se usado com cautela, responsabilidade e integridade. O processo orçamentário evoluiu gradativamente em sua trajetória histórica, não se restringindo a uma questão apenas técnica, como também política. Isso significa que todo orçamento público deve determinar as prioridades, relacionadas à capacidade de intervenção e negociação de certos setores da sociedade ou do próprio governo local.

Foi estudado o Plano Plurianual, que tem o papel de estabelecer as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e para os programas de duração continuada, em seguida, foi estudada a Lei de Diretrizes Orçamentária, que visa o detalhamento das metas do governo que serão utilizadas no ano subsequente. Esta lei tem caráter norteador e viabiliza a implantação da etapa seguinte, que compõe o processo do orçamento público. A terceira etapa foi o estudo da Lei Orçamentária Anual, que caracteriza as despesas e as estimativas das receitas para o próximo exercício, relativos à Administração Pública.

Ao pensar na problemática eminente do artigo, constatou-se que as dimensões necessárias para a eficiente constituição do planejamento governamental com participação social, desde a sua elaboração até a execução e controle, o estudo demonstra que a constituição do planejamento governamental participativo requer interesse da gestão pública e da sociedade em participar do processo e requer, ainda, a divulgação da importância do orçamento público para as efetivações de políticas que atendam as reais necessidades da população.

Mediante o que foi proposto pelo estudo, pode perceber que as respostas foram favoráveis e o objetivo estimado no trabalho foi alcançado, o mesmo deu visão ao desenvolvimento das etapas do orçamento público e a necessária participação popular. Para tanto os objetivos específicos também foram atingidos, visto que se expôs sobre o orçamento público e suas etapas, abordaram-se sobre os marcos históricos do orçamento público no Brasil, explanaram-se sobre os instrumentos de lei do orçamento público e foi apresentado o caso da participação social no processo orçamentário, por meio dos parlamentares e da população.

Ficou perceptível que o processo orçamentário deveria ser participativo e democrático, mas o município de Japaratuba, ao tentar atender a demanda correta, deparou-se com uma realidade inesperada. A sociedade não conseguiu cumprir com a agenda sugerida de participação no processo orçamentário, que foi sugerida pelo Poder Executivo, visto que os argumentos da não participação popular estiveram relacionados a processo demorado, falta de tempo e de interesse.

Neste contexto, como subsídios para reflexões, é importante frisar Piscitelli *et al* (2004), que afirma: “ação planejada do Estado quer na manutenção de suas atividades, que na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público”. Em assim sendo, constata-se que o processo em desenvolvimento vem ao longo do tempo transformando-se em um instrumental de esfera social. Um orçamento bem elaborado e estruturado pode prestar serviços e estimular o desenvolvimento. Se elaborado na direção certa promove o bem estar social, mas se elaborado de forma errada, atrapalha e até inibe o desenvolvimento local, não contribuindo para as realizações de serviços essenciais para a cidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. **Lei Nº 10.180**, de 06 de Fevereiro de 2001. Organiza e Disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10.180.htm>. Acesso em: 24/03/2017.

_____. Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Brasília: CGU. **O Vereador e a Fiscalização dos Recursos Públicos Municipais**. 2009. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/cartilhavereadores>. Acesso em: 28/04/2017.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista: noções de política social participativa**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

ELY, John Hart. **Democracia e Desconfiança. Uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. Tradução: Juliana Lemos. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

GONTIJO, Vander. **Orçamento Brasil - Princípios Orçamentários**. Câmara do Deputados Federais - COFF/CD, Brasília setembro de 2004. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>. Acesso em: 10/05/2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HISSA, Eliane Barbosa. **Compreendendo o Orçamento Público, Quanto a Origem, Evolução, Gestão Orçamentária e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Web artigos. Dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/compreendendo-o-orcamento-publico-quantoaorigem-evolucao-gestao-orcamentaria-e-a-lei-de-responsabilidade-e-fiscal/55475/>. Acesso em 20/04/17.

MELO, Paulo César Nunes de Souza e. CAVALCANTE, Zuila Paulino. O Processo Orçamentário Brasileiro. VIII Convibra Administração - Congresso Virtual Brasileiro de Administração - 2011. Disponível em: https://www.convibra.com.br/upload/paper/adm/adm_3203.pdf. Acesso em: 25/03/2017.

MILANI, Carlos R. S. **O Princípio da Participação Social na Gestão de Políticas Públicas Locais: uma análise de experiências Latino-Americanas e Europeias**. Revista de

Administração Pública - RAP. Rio de Janeiro, maio/jun. 2008. Disponível em: Cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/default.aspx. Acesso em: 03/05/2017.

MOSIMANN, Clara Pellegrinello; FISCH, Sílvia. **Controladoria: seu papel na administração de empresas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

NASCIMENTO, Thiago Gomes; HOFFMANN, Valmir Emil; FARIAS, Diego Dornelas de. **Medindo o Desempenho Organizacional: um estudo no ramo particular de saúde do Distrito Federal utilizando a análise envoltória de dados**. Revista Brasileira de Estratégia - REBRAE. Curitiba, v. 7, n. 2, p. 154-173, maio/ago. 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/cndantas/Downloads/rebrae-12792.pdf>. Acesso em: 20/04/2017.

PARSLOE, Eric e WRIGHT, Raymond. **O Orçamento**. São Paulo. Ed. Nobel, 2001.

PINTO, Pedro A. **Dicionário de Termos Médicos**. Rio de Janeiro. Ed. Científica, 1956.

PIRES, José Souto Dal Bem *et al.* **A Evolução Histórica do Orçamento Público e Sua Importância para a Sociedade Financeira e Orçamentária**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2006. Disponível em <http://www.reflexaocontabil.com.br>. Acesso em: 25/03/2017.

PIRES, Valdemir. **Participação da Sociedade nos Processos Orçamentários: a experiência brasileira recente**. Monografia inscrita no V Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional (2000). Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf. Acesso em: 08/05/2017.

PIRES, V. A. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-reitoria de Graduação, 2011.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA Maria Berenice. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 9. ed. rev, atualizada. São Paulo: Atlas, 2006.

ROCHA, Denis. **Evolução do Orçamento Público**. Disponível em: <http://www.editoraferreira.com.br>. Acesso em 24/03/2017.

SÁ, Carlos Alexandre e MORAES, Jose Rabello. **O Orçamento Estratégico: uma visão empresarial**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

SANVICENTE, Antonio Zoratto; SANTOS, Celso da Costa. **Orçamento na Administração de Empresas: Planejamento e Controle**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução: Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, Lino Martins Da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ABSTRACT

The study is based on bibliographical research, documentary and case study through semi-structured interview, that is, the questions are structured, but the order may vary, the above activity was developed with the specialist, a public official, who develops work with the Thematic study. The necessary documents for the budget process were analyzed: the Pluriannual Plan, the Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law, and the various situations related to parliamentary participation and the participation of society in the stages of the budget process in the municipality of Japaratinga / Sergipe were presented. The problem of this study is to make feasible the necessary dimensions for the efficient constitution of governmental planning with social participation, from its elaboration to execution and control. The general objective is to investigate the development process of each of the public budget stages, in line with social participation. The specific objectives are: to expose the public budget and its stages; Address the historical milestones of the public budget in Brazil; Explain the instruments of law of the public budget and present the case of parliamentary participation and the population in the budget process, since this process would happen gradually in analysis of documents in parallel with the placement of the interviewee. It is stated that at present the public budget is structured as a controlling instrument that aims to achieve public policy goals and objectives. The study makes possible the efficient knowledge in front of a governmental planning that is consistent with the Federal Constitution and shows that the population of the municipality of the case study was not able to comply with the suggested agenda of participation in the budget process, whose arguments of non-participation were related to a delayed process, Lack of time and interest.

Keywords: Public Budget. Planning. Participatory.