

# A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

Cristiano Turquetto<sup>1</sup>

Cleomar Marcos Fabrizio<sup>2</sup>

**RESUMO:** O Orçamento Público, em sentido amplo, é um documento legal, que contém a previsão das receitas a serem arrecadadas e a fixação de despesas a serem realizadas por um governo em um determinado exercício financeiro, geralmente compreendido por um ano. Para que o orçamento seja elaborado corretamente, ele precisa se basear em estudos e documentos cuidadosamente tratados que irão compor todo o processo de elaboração orçamentária do governo. O gestor público tem que possuir conhecimento em diversas áreas, para que seu orçamento atinja sua finalidade que é o desenvolvimento social. O orçamento público é um instrumento de planejamento das ações governamentais, sua elaboração e execução devem ser realizadas com responsabilidade e competência, necessárias à correta gestão, em prol do interesse público. Existem vários dispositivos legais e princípios que devem ser seguidos no momento da elaboração do orçamento, para que este tenha base sólida e seja plenamente possível de execução. A participação da sociedade no momento da escolha das metas que irão compor o orçamento público é de suma importância para que as receitas arrecadadas pela administração pública sejam corretamente aplicadas. Além disto, a definição e escolha de políticas públicas eficazes, e que atendam as necessidades da sociedade, fazem com que as receitas previstas no orçamento público sejam gastas verdadeiramente com o objetivo de atender as demandas da população. A partir deste estudo bibliográfico e da análise da participação da população do Município de Taquaruçu do Sul na elaboração do orçamento público, ficou evidenciado que é de fato importante a participação da população na elaboração do mesmo, porém, esta ainda ocorre de modo muito pouco efetivo.

**Palavras-chave:** Orçamento Público. Participação da Sociedade. Políticas Públicas.

## INTRODUÇÃO

O orçamento público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante um determinado período de tempo, normalmente um ano, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvida, por meio da planificação de receitas a serem obtidas e pelos dispêndios de gastos a serem efetuados, objetivando a continuidade e melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade. É um instrumento pelo qual as demandas públicas são discriminadas, com o objetivo de garantir a sua consecução.

---

<sup>1</sup> Acadêmico do Curso de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – Câmpus de Frederico Westphalen – cristianoturquetto@hotmail.com.

<sup>2</sup> Professor da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – Câmpus de Frederico Westphalen, Mestre em Desenvolvimento - Gestão Estratégica e orientador do artigo – cleomar@uri.edu.br.

O orçamento público, no Brasil, começa com a elaboração de texto por parte do Poder Executivo contendo a estimativa de arrecadação das receitas para o ano seguinte e a fixação de despesas com base nas receitas arrecadadas. Posteriormente, a peça orçamentária é entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em Lei.

É no orçamento que o cidadão identifica a destinação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de impostos. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar fixada no orçamento. Todo o orçamento público deve ser elaborado buscando a melhor aplicação dos recursos públicos. Cabe à administração pública fornecer à população meios de participação e transparência, no momento da elaboração e discussão da peça orçamentária, para que esta possa auxiliar na escolha das metas a serem realizadas pela administração.

A necessidade da elaboração de orçamentos para uma melhor aplicação dos recursos públicos não é tema apenas da atualidade. Exemplo disso é que o filósofo romano Marcus Tullius Cícero apud Lunelli, 55 anos antes de Cristo, já dizia que:

O Orçamento Nacional deve ser equilibrado. As Dívidas Públicas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada. Os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos, se a Nação não quiser ir à falência. As pessoas devem novamente aprender a trabalhar, em vez de viver por conta pública. (p. 01, 2013).

Existem também princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle dos orçamentos públicos, que estão definidos, no caso brasileiro, na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 4.320/1964 e na Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

O orçamento participativo surge, em alguns municípios, como uma importante ferramenta de participação da população na elaboração da peça orçamentária, sendo considerado um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade, escolhendo as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

O estabelecimento das metas e destinação dos recursos para a aplicação das receitas no orçamento público municipal, muitas vezes, estão associados à implementação de políticas públicas estabelecidas por parte dos governantes. Na escolha de determinadas políticas públicas, existem fatores, como grupos de interesses e movimentos sociais, que interferem de

forma bastante acentuada na definição de quais metas serão incluídas no orçamento como prioritárias, para execução por parte da administração pública.

Com base no exposto acima, o presente artigo tem por objetivo demonstrar o que é e para que serve o orçamento público, além de analisar a importância e influência da participação da sociedade na elaboração do orçamento público municipal. Neste sentido, o artigo aborda o tema Orçamento Público Municipal e a participação da sociedade na sua elaboração, sendo que o município de Taquaruçu do Sul-RS serviu de parâmetro para a análise de dados.

## **1 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **1.1 Origem do Orçamento Público**

A palavra orçamento é de origem italiana "*orzare*", que significa "*fazer cálculos*", ou seja, a administração pública deverá fazer os cálculos dos recursos a serem arrecadados, para, assim, poder prever suas despesas durante um determinado período de tempo, evitando, assim, que sejam realizadas despesas sem que exista recurso para sua quitação.

O marco legal considerado mais significativo para a maioria dos estudiosos com relação ao surgimento do orçamento público foi a criação da Magna Carta, outorgada pelo Rei João Sem Terra, em 1215, na Inglaterra, cujo artigo 12 assim rezava:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu Conselho Comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante. (GIACOMONI, 2010, p. 31)

Na França, conforme Gomes (2004, p. 19), a criação da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 também trouxe importantes regras para a elaboração do orçamento público, conforme se observa em seus artigos 13, 14 e 15:

Artigo 13- Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum, que deve ser repartida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades.

Artigo 14- Todos os cidadãos têm o direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Artigo 15- A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração.

A sociedade francesa adquiriu uma grande conquista com a promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, pois lhe foi dado o direito de poder manifestar-se sobre o orçamento público, saber quais impostos iriam pagar e, acima de tudo, solicitar ao agente público prestação de contas da aplicação dos recursos públicos arrecadados.

O Sistema Orçamentário Francês, em sua fase inicial, ajudou a consolidar algumas regras, hoje aceitas como básicas na concepção doutrinária do orçamento público, dentre elas, a anualidade do orçamento público, a votação do orçamento antes do início do exercício, a inclusão de todas as previsões financeiras para o exercício e a não vinculação de itens da receita à despesas específicas (GIACOMONI, 2010).

No Brasil, o processo de organização das finanças ocorre em função da chegada de D. João VI, em 1808, quando a administração das finanças é transferida para o País através da criação do Erário Público e do Regime de Contabilidade.

Com a promulgação da Constituição Brasileira de 1824, surgem as primeiras exigências para a elaboração de orçamentos formais por parte das instituições públicas. O seu artigo 172 estabelecia que:

O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas. (GIACOMONI, 2010, p. 40).

A promulgação da Constituição de 1967 trouxe novas regras e princípios aos processos de elaboração e fiscalização orçamentária, sendo que a grande novidade foi a retirada de prerrogativas do Poder Legislativo quanto à iniciativa de Leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de Lei do Orçamento. Assim rezava o artigo 67 da Constituição:

É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. (GIACOMONI, 2010, p. 40)

Neste período, foi retirada a autonomia do Poder Legislativo de propor emendas na peça orçamentária, ficando seu papel restrito à aprovação do projeto de Lei orçamentária proposta pelo Poder Executivo. A aprovação, na verdade, era quase que uma obrigação, pois,

em caso de rejeição do orçamento, não haveria como iniciar o exercício financeiro. O Poder Legislativo, que é o representante do povo, não podia propor emendas ou supressões na peça orçamentária, apenas acatar a vontade do Poder Executivo.

Em 5 de outubro de 1988, o país recebeu, então, sua sétima Constituição. Giacomoni (2010, p. 45) escreveu:

Desde as primeiras discussões, o tema orçamentário mereceu grande atenção dos constituintes, pois era visto como símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o período autoritário. A seção dos orçamentos, integrante do capítulo II - Das finanças públicas - compreende apenas cinco artigos, mas todos com inúmeros incisos e parágrafos, trazendo novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas já tradicionais.

A principal novidade do novo texto constitucional, com relação ao orçamento público, foi a devolução ao Poder Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de Lei do orçamento e a exigência de, anualmente, o Executivo encaminhar ao Poder Legislativo projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias, com o objetivo de orientar a elaboração da Lei Orçamentária anual.

## **1.2 Conceito de Orçamento Público**

Tradicionalmente, o orçamento é compreendido como uma peça que contém apenas a previsão das receitas e a fixação das despesas para determinado período, sem preocupação com planos governamentais de desenvolvimento, tratando-se assim de mera peça contábil e financeira.

Hoje, o orçamento é utilizado como instrumento de planejamento da ação governamental, possuindo um aspecto dinâmico, ao contrário do orçamento tradicional, já superado, que possuía caráter eminentemente estático.

Lembra o professor Celso Ribeiro Bastos (1992, p. 74) que:

A finalidade última do orçamento é de se tornar um instrumento de exercício da democracia, pelo qual, os particulares exercem o direito, por intermédio de seus mandatários, de só verem efetivadas as despesas e permitidas as arrecadações tributárias que estiverem autorizadas na lei orçamentária.

Para Baleeiro (1996, p. 387), o orçamento público pode ser conceituado como:

O ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços

públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Observa-se, portanto, que o orçamento é o ato por meio do qual são previstas e autorizadas as receitas e as despesas do Estado e das demais entidades que por Lei estão submetidas a essas mesmas regras. É, ainda, um instrumento de planejamento e execução das Finanças Públicas na forma de uma Lei, e contém a previsão das receitas e a fixação das despesas durante um ano.

Conforme Kashiwakura (1997, p. 7), o orçamento público consiste na:

Programação das atividades governamentais em um determinado período de tempo, geralmente um ano, a previsão dos recursos disponíveis para atender aos gastos correspondentes e a aprovação desse programa por um órgão representativo da soberania estatal.

O Brasil adota o sistema de orçamento programa, que se caracteriza por ser um instrumento técnico financeiro, elaborado pelo Poder Executivo, com a finalidade de possibilitar à população o conhecimento e acompanhamento das ações a serem desencadeadas pelo poder público. O orçamento programa, além de elencar as receitas e despesas por unidades administrativas, vincula as mesmas ao programa de Governo, permitindo assim identificar o rol de projetos e atividades que a administração pretende realizar.

É através das metas estabelecidas no Plano Plurianual - PPA, elaborado de quatro em quatro anos, e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, elaborada anualmente, que o orçamento público municipal será elaborado. Não poderão fazer parte do orçamento receitas e despesas que não estejam contempladas nesses dois instrumentos legais.

O Plano Plurianual passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, dentre estes o orçamento público anual (GIACOMONI, 2010).

O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, anualmente enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, para aprovação, estabelecerá metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária (GIACOMONI, 2010).

O orçamento público é, portanto, um instrumento de planejamento governamental, em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas, reunindo todas as receitas arrecadadas e a programação do que de fato vai ser feito com esses recursos.

### 1.3 Princípios do Orçamento Público

Existem vários princípios básicos que devem ser seguidos para a elaboração e controle do orçamento público, que estão definidos na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 4.320/1964 e na Lei Complementar nº 101/2000. Os princípios orçamentários têm como objetivo estabelecer regras e critérios que orientem e norteiem a elaboração, execução e controle do orçamento público.

Os principais princípios do orçamento público podem ser divididos em:

**Princípio da Anualidade ou Periodicidade:** O orçamento público deve ser elaborado e autorizado, contemplando as estimativas de receitas e a fixação de despesas que devem se referir a um determinado período de tempo. O artigo 34 da Lei nº 4.320/64 estabelece que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro. A maioria dos países adota este período como exercício financeiro, para fins de aplicação de seu orçamento anual. Todo o gasto realizado pela administração pública deve estar obrigatoriamente previsto no respectivo orçamento de cada exercício financeiro. (GIACOMONI, 2010).

**Princípio da Unidade ou Totalidade:** O orçamento deve ser uno, ou seja, em cada unidade governamental deverá existir apenas um orçamento para cada exercício financeiro, contemplando a previsão das receitas e a fixação das despesas, eliminando, assim, a existência de orçamentos paralelos.

**Princípio da Universalidade:** Previsto no artigo 165, § 5º, da Constituição Federal, o orçamento público deve conter todas as receitas e todas as despesas do ente público. Este princípio é considerado fundamental para o controle parlamentar sobre as finanças públicas.

Segundo Sebastião de Sant'Anna e Silva apud Giacomoni (2010, p. 67), o princípio da universalidade possibilita ao Legislativo:

- a) conhecer, a priori, todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
- b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar;
- c) Conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

**Princípio da Exclusividade:** Este princípio foi introduzido no Direito Brasileiro através da reforma Constitucional de 1926. O orçamento deve possuir apenas matéria orçamentária e não conter assuntos estranhos à estimativa da receita e à fixação da despesa

para o próximo exercício financeiro. Exceção a este princípio são as autorizações para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de créditos.

**Princípio da Discriminação, Especialização ou Especificação:** Visa facilitar a fiscalização e análise por parte das pessoas das Finanças Públicas. Todas as receitas e despesas devem estar elencadas no orçamento público de forma discriminada, para que se possa saber a origem e aplicação dos recursos. Com base no artigo 15 da Lei nº 4.320/64, a discriminação da despesa na Lei de Orçamento far-se-á, no mínimo, por elementos (pessoal, material, serviços, obras, etc.).

**Princípio da Legalidade:** Princípio base de toda a administração pública, estabelece que a administração somente poderá realizar atos permitidos em Lei. Segundo o princípio da legalidade, nenhuma receita poderá ser arrecadada e nenhuma despesa poderá ser aplicada sem que estejam incluídas no orçamento anual, nem os seus limites poderão ser ultrapassados. Cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a Lei expressamente autorizar.

**Princípio do Orçamento Bruto:** Todas as receitas e todas as despesas deverão estar elencadas na peça orçamentária com seus valores brutos, não contendo previsão de qualquer tipo de dedução.

**Princípio da Não Afetação das Receitas:** O orçamento público não deverá vincular as receitas, ou seja, não poderá ser reservada ou comprometida uma parcela da receita geral para atender certos e determinados gastos. Existem exceções a este princípio, como no caso da receita arrecadada com a cobrança de taxas, eis que estas estão estritamente vinculadas a custear um serviço prestado pelo Estado à população, à destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde ou para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

**Princípio do Equilíbrio:** Este princípio estabelece que o total das despesas não deve ultrapassar a receita prevista para cada período financeiro. Constitui-se num eficiente meio para limitar os gastos por parte do administrador público, evitando que as despesas no exercício sejam incompatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas. A execução de gastos superiores à arrecadação de receitas no mesmo exercício financeiro provocará resultados negativos para a administração, comprometendo, assim, o cumprimento das metas fiscais.

**Princípio da Clareza:** O orçamento público, embora na maioria das vezes revestido de uma linguagem complexa, deverá ser elaborado de forma que qualquer pessoa que precisar manipulá-lo, saiba e tenha condições de entender o conteúdo do orçamento. Não deve ser um documento acessível apenas aos especialistas. (GIACOMONI, 2010)



**Princípio da Publicidade:** A publicidade é regra para os atos da administração pública. O conteúdo do orçamento público deverá ser amplamente divulgado através dos veículos de divulgação oficiais do ente público. A publicidade é requisito essencial para a validade e eficácia do orçamento público. (GIACOMONI, 2010)

**Princípio da Exatidão:** A exatidão orçamentária envolve questões técnicas e éticas. Preocupado com a realidade, o administrador não poderá estimar receitas ao seu livre arbítrio, sem possuir dados concretos. Incide sobre os setores encarregados da estimativa de receitas e dos setores que solicitam recursos para a execução das suas atividades. (GIACOMONI, 2010)

**Princípio da Programação:** O orçamento deve expressar as realizações e objetivos de forma programada.

**Princípio da Transparência:** Está previsto nos artigos 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que o administrador público divulgue o orçamento público de forma ampla à sociedade, disponibilizando para qualquer pessoa informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa. O orçamento deverá ser colocado à disposição de todos, desde o momento de sua elaboração, até a aprovação final por parte do Poder Legislativo.

Todos os princípios citados deverão ser fielmente cumpridos e respeitados no momento da elaboração do orçamento público municipal, para que este alcance a melhor aplicação dos recursos públicos, atendendo às prioridades da população.

#### **1.4 Considerações Sobre Orçamento Participativo**

No Brasil, o Orçamento Participativo teve início na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, em 1989, como resultado da pressão de movimentos populares por participar das decisões governamentais (PAES DE PAULA, 2005).

O Orçamento Participativo é um mecanismo governamental de democracia participativa, que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos e, geralmente, está relacionado com o orçamento de investimentos de prefeituras municipais, através de processos da participação da comunidade, pela qual esta estabelece metas e necessidades para estarem contempladas no orçamento Municipal.

O Orçamento Participativo é um instrumento de demanda da população, mediante discussões e definições sobre parte do orçamento público, seja ele municipal, regional ou federal. Normalmente, realizam-se assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação

direta com o governo. Retira-se o poder de uma elite burocrática, repassando-o diretamente para a sociedade.

É um importante espaço de debate e decisão político-participativa. A população interessada decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados pela administração municipal, a cada ano, com recursos do orçamento público (PALUDO, 2012).

A implementação do Orçamento Participativo surgiu com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, quando foi estimulada a participação popular na definição de políticas governamentais, por intermédio da criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas como espaços de controle social.

Essa técnica orçamentária é um processo que estimula o exercício da cidadania, o compromisso da sociedade com o bem público, gerando corresponsabilização entre o Governo e a sociedade sobre a gestão dos recursos públicos. O principal benefício do Orçamento Participativo é a democratização da relação Estado-Sociedade, com fortalecimento da democracia. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública (PALUDO, 2012).

A Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, também estabelece requisitos da participação popular na elaboração e transparência do orçamento público municipal, estabelecendo o seguinte:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; [...]

Fica evidenciado que, mais do que ser importante a participação da população, é uma obrigação legal que o gestor busque formas de estimular a mesma, buscando, acima de tudo, dar transparência aos atos de governo.

O orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

## 1.5 O Processo de Formulação e Implementação das Políticas Públicas

A função que o Estado desempenha em nossa sociedade sofreu inúmeras transformações com o passar do tempo. No século XVIII e XIX, seu principal objetivo era a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque inimigo. Entretanto, com o aprofundamento e expansão da democracia, as responsabilidades do Estado se diversificaram. Atualmente, é comum se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da Sociedade. Para tanto, ele necessita desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente.

Para atingir resultados em diversas áreas e promover o bem estar da Sociedade, os governos se utilizam das Políticas Públicas que podem ser definidas como um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução de problemas da sociedade.

O processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. Esses programas e ações deverão ser elaborados com a participação da Sociedade e obrigatoriamente estarem previstas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para poderem estar contempladas no orçamento público municipal, e, assim ser passíveis de execução.

Na formulação de políticas públicas existem segmentos da sociedade que não fazem parte do governo, como os grupos de interesses e os movimentos sociais, que interferem de forma bastante acentuada na definição de quais metas serão incluídas no orçamento como prioritárias para execução por parte da administração pública.

Os grupos de interesses podem ser formalmente organizados e ter representação igualmente formal. Mas podem ser informais, ou permanecer em estado oculto, se e enquanto útil, necessário ou conveniente.

Para Castro (2004, p. 122), o conceito de grupo de interesse pode ser definido como:

As forças sociais que emergem num grupo total, organizam-se e atuam objetivando vantagens e benefícios de acordo com a natureza do grupo. Os grupos de interesse podem ser profissionais, econômicos, religiosos, ou ligados a qualquer outra função social. Não raro, eles podem converter-se em grupo de pressão.

Dentre os objetivos que levam pessoas a formarem grupos de interesse, são identificados claramente o interesse comum entre determinadas pessoas, a necessidade de alcançar um objetivo comum e a economia.

Já o conceito de movimento social se refere à ação coletiva de um grupo organizado que tem como objetivo alcançar mudanças sociais por meio do embate político, dentro de uma determinada sociedade e de um contexto específico. Fazem parte dos movimentos sociais os movimentos populares, sindicais e as organizações não governamentais.

Os movimentos sociais brasileiros ganharam mais importância a partir da década de 1960, quando surgiram os primeiros movimentos de luta contra a política vigente, ou seja, a população insatisfeita com as transformações ocorridas tanto no campo econômico e social.

A formulação de políticas públicas é um processo complexo, que requer tempo, investimento para a execução da meta estabelecida e compreensão abrangente e teórica, não só do tema que será objeto da política pública, mas, também, dos seus processos e dos conflitos envolvidos desde o seu início.

Essencial para a elaboração de um orçamento público que atenda realmente às necessidades da sociedade é discutir como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas públicas e as maneiras pelas quais as alternativas são apresentadas e selecionadas para a solução de um problema social. Ao governante cabe a elaboração de uma agenda governamental, onde constem suas metas e políticas públicas.

John Kingdon (1984) desenvolveu o modelo de Múltiplos Fluxos para explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas. As políticas públicas são formadas por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; e a implementação da decisão.

A agenda governamental é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas públicas (KINGDON, 2003).

Existem três fluxos decisórios que influenciam e devem ser bem analisados para a elaboração da agenda governamental, que são: os problemas, as soluções ou alternativas e a política.

O primeiro fluxo é o problema, que consiste em verificar se determinada questão pleiteada pela sociedade constitui realmente um problema, para, assim, integrar a agenda governamental e conseqüentemente estar incluído no orçamento público. As questões se transformam em problemas ao chamar a atenção dos participantes de um processo decisório,

quer por meio de indicadores, eventos ou feedback das ações governamentais (KINGDON, 2003).

Os indicadores não determinam a existência concreta de um problema, mas sim apontam para a existência de uma questão, que poderá ou não ser entendida como um problema a ser solucionado (KINGDON, 2003).

Os eventos, como o próprio nome já diz, são acontecimentos de grande magnitude, como crises, desastres que concentram a atenção num determinado assunto (KINGDON, 2003).

O *feedback* das ações governamentais são mecanismos que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas públicas, como: avaliação e monitoramento de gastos; o acompanhamento das atividades de implementação; o cumprimento ou não de metas; possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos; e surgimento de consequências não antecipadas (KINGDON, 2003).

Mesmo que os indicadores, eventos ou feedbacks sinalizem questões específicas, esses elementos não transformam as questões automaticamente em problemas. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política, pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo na agenda governamental.

No segundo fluxo decisório temos um conjunto de soluções e alternativas disponíveis para os problemas. As comunidades geradoras de alternativas são compostas por pessoas que compartilham de uma preocupação comum em relação a uma área, como: pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos e analistas pertencentes a grupos de interesse (KINGDON, 2003).

O terceiro fluxo decisório é composto pela dimensão política propriamente dita. Independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras. As coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política (KINGDON, 2003).

No fluxo político, três elementos exercem influência sobre a formação da agenda governamental, quais sejam: clima ou humor nacional, forças políticas organizadas e mudanças dentro do próprio governo.

O clima ou humor nacional é a situação na qual diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo. Determinadas políticas públicas, dependendo o clima social reinante, encontrarão maior facilidade e aceitação para integrarem

a agenda política dos governantes. A maioria das políticas está baseada no momento social em que o País, Estados ou Municípios se encontram.

As forças políticas organizadas, exercidas principalmente por grupos de pressão, quando manifestam apoio ou oposição a uma determinada questão, sinalizando consenso ou conflito numa arena política, permitem aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta.

A percepção de que uma proposta não conta com o apoio de alguns setores da sociedade não implica, necessariamente, no abandono de sua defesa, mas indica que o poder público terá custos de negociação e desgastes para que esta proposta faça parte de seu programa de governo.

As mudanças dentro do próprio governo, como mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, mudanças de gestão, mudanças na composição do Congresso e mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas, podem influenciar mudanças na elaboração da agenda governamental por parte do administrador público, interferindo, assim, na elaboração do orçamento público municipal.

Existem fatores que podem favorecer ou restringir o clima político para a mudança da agenda governamental, como: grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais e o processo eleitoral (KINGDON, 2003).

Quando um problema é reconhecido, identificado, existe uma solução disponível e o clima político torna favorável a solução desse problema, aí sim ele deverá fazer parte da agenda governamental como prioridade para constar no plano de metas do orçamento público.

## **1.6 O Papel da Sociedade na Formulação e Implementação das Políticas Públicas**

Participar é se envolver, discutir, propor e compartilhar ideias. A participação da população é um processo de conquista que supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até mesmo temerárias (DEMO, 1996).

A participação social exige iniciativa, pois é essencial que o cidadão opine e participe efetivamente na formulação de políticas públicas, ações e serviços públicos dos quais são beneficiários.

A participação social é entendida como a gestão nas políticas por meio do planejamento e fiscalização desenvolvidos pela sociedade civil organizada em órgãos e

serviços da Administração Pública, responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas (BRAVO, 2007).

Valla, citado por Presoto e Westphal (2005, p. 2), afirma que a participação é o instrumento de governo mais adequado para construir um regime democrático, cabendo ao Estado instituir mecanismos participativos no intuito de introduzir a população nos programas de governo local.

A participação popular é um mecanismo de controle social, desempenhado pela sociedade civil, para assegurar os direitos sociais e superar os mecanismos tradicionais de controle técnico burocrático, sendo condição fundamental para a descentralização do poder de decisão (SIMÕES, 2007).

Com a Constituição Federal de 1988 a participação social no sistema político brasileiro tornou-se um fato, a sociedade civil organizada pode e deve participar da implantação e gestão das políticas públicas, assumindo uma interlocução com o governo, não apenas para garantia de direitos, mas para dividir as responsabilidades nas decisões públicas. A “Constituição Cidadã” possibilitou a instituição de mecanismos de participação e da ampliação de espaços democráticos, permitindo assim a participação da sociedade na decisão e escolha de metas, para a aplicação dos recursos orçamentários.

## **2 PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TAQUARUÇU DO SUL NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO**

A realização do estágio prático junto à Secretaria Municipal de Administração do Município de Taquaruçu do Sul-RS possibilitou, através da análise de documentos que integram a elaboração do orçamento e conversas com servidores responsáveis pelo mesmo, entender um pouco mais a respeito de sua elaboração e analisar a participação da população do município na definição de metas que irão integrar o orçamento público municipal.

A Administração do município de Taquaruçu do Sul-RS, através de editais divulgados em rádio e afixados no mural de publicações legais da Prefeitura, torna pública a realização de audiências públicas, convocando a população para o processo de planejamento e definição das prioridades a serem incluídas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Cabe à população, neste momento, a indicação das necessidades e problemas que necessitam de recursos públicos para a solução.

O Plano Plurianual é elaborado a cada quatro anos, enquanto que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento são elaboradas anualmente. Ao Poder Executivo cabe a

função de elaboração dos projetos dessas Leis, que deverão obrigatoriamente ser colocados para apreciação e aprovação por parte do Poder Legislativo. Os prazos para a elaboração e aprovação dos três documentos estão previstos na Lei Orgânica do Município de Taquaruçu do Sul.

É com base nas metas descritas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias que a Administração Pública elabora o orçamento público municipal, para ser executado no exercício seguinte.

Cabe ao Poder Legislativo, além da função de aprovação do orçamento, a possibilidade de oferecer emendas ou alterações à peça orçamentária, durante o prazo que lhe é concedido para apreciação da mesma. Neste momento, a população pode solicitar, através de seus representantes que são os vereadores, a inclusão ou supressão, no orçamento municipal, de alguma meta que conste no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Mesmo legalmente permitida a participação da população no momento da discussão, definição de metas e elaboração de todas as peças que compõem a estrutura do orçamento público municipal, a análise das atas das audiências realizadas leva à conclusão de que a maioria da população do município de Taquaruçu do Sul não participa das audiências públicas para planejamento e definição de prioridades que devem constar nos planos governamentais a serem executados pela Administração Municipal. A população transfere para a Administração Pública a faculdade de decidir em quais investimentos serão aplicados os recursos públicos por ela arrecadados.

A administração Pública do município de Taquaruçu do Sul legalmente está fazendo a sua parte, convocando a população para a elaboração do orçamento público do município.

Cabe à população encarar com mais seriedade a participação, que lhe é facultada pela legislação, na indicação das metas, projetos e atividades, manifestando-se, quando chamada para tanto.

A Administração Pública, como executora legal da vontade manifestada pela sociedade para a aplicação dos recursos públicos, deverá procurar alternativas e formas de motivação para que a participação da sociedade seja efetiva e esses recursos sejam aplicados nas finalidades indicadas por ela.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Aspectos Metodológicos**



Os procedimentos adotados para a realização deste artigo, basicamente se constituem de pesquisa bibliográfica e estudo de caso. Também durante a realização do estágio prático, foi feita análise de Leis e documentos, que integram a elaboração do orçamento público do Município de Taquaruçu do Sul, além de conversas com servidores responsáveis pelo mesmo.

### **3.2 Caracterização da Entidade**

O estágio foi realizado junto à Secretaria Municipal de Administração, da Prefeitura Municipal de Taquaruçu do Sul-RS, tendo por orientador interno, o secretário Municipal de administração, o Senhor Edmundo Agostinho Dalla Nora Zanon.

O Município de Taquaruçu do Sul foi criado pela Lei 8.599, de 09 de maio de 1988, localiza-se na região Norte do Estado do Rio Grande do Sul, e tem uma população, segundo dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE), de 2.966 habitantes.

A estrutura administrativa do Poder Executivo localiza-se na Rua do Comércio, 1.424, Centro do Município de Taquaruçu do Sul.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir das considerações trazidas ao presente artigo, fica demonstrado que o orçamento público tem sido uma peça fundamental na gestão dos recursos públicos e na democratização das informações referentes ao planejamento dos governantes com os recursos financeiros do governo, tendo em vista a transparência exigida para sua formalização e execução, pois, através desta ferramenta de controle, busca-se evitar os desvios de verbas públicas de suas finalidades e que sua aplicação gere resultados eficientes visando sempre beneficiar a população, melhorando, assim, sua qualidade de vida, atingindo sua finalidade social.

O orçamento público elaborado na maioria dos municípios não pode continuar sendo tratado com uma simples formalidade legal, onde estão expressas a estimativa de receitas e a fixação das despesas. Não pode ser um documento elaborado dentro de quatro paredes, contendo apenas a vontade do administrador público e seus assessores. Não basta só cumprir os dispositivos legais, deve-se ir além, deve-se buscar o bem estar social, para depois pensar nos seus interesses políticos. Pois, como já disse Mahatma Gandhi: “Quem não vive para servir, não serve para viver”.

A definição das metas que irão compor o orçamento público está calcada em vários princípios e ordenamentos legais, sempre devendo ser levadas em consideração, metas que realmente venham em prol do bem estar da sociedade. A definição de políticas públicas coerentes por parte do administrador é essencial para a fixação das despesas do orçamento público. Não pode a elaboração do orçamento público, quer por motivos pessoais, políticos ou outros, ser feita objetivando beneficiar pessoas ou um grupo da sociedade, em detrimento da coletividade.

A implantação do orçamento participativo, ainda pequena, frente à quantidade de municípios no Brasil, tem demonstrado ser uma boa ferramenta de participação da sociedade, embora dados demonstrem que a participação popular em audiências para discussão e escolhas de metas seja pouco expressiva.

A elaboração dos projetos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e por consequência, da Lei Orçamentária Anual são de competência do Poder Executivo, devendo este, respeitados os prazos legais, encaminhá-los para apreciação do Poder Legislativo, representante da sociedade, para a aprovação ou não das peças orçamentárias acima citadas.

A participação da sociedade é essencial na definição das despesas e receitas do orçamento público municipal. A realização de audiências públicas, para definir quais problemas deverão ser priorizados pela administração pública é de suma importância para que, realmente, os recursos públicos sejam bem aplicados. A escassez cada vez maior de recursos para os entes públicos gera obrigação à administração e sociedade para que elaborem metas eficientes para a aplicação das receitas obtidas.

Cabe à administração pública o dever de tornar público e acessível a todos, os meios e formas de participação da sociedade na elaboração do orçamento público municipal. A administração pública não deve apenas cumprir um mandamento legal de tornar pública a elaboração do orçamento, mas deverá criar mecanismos de motivação que realmente demonstrem a importância da participação da sociedade na definição da aplicação dos recursos.

Ao cidadão é dado o direito de participação na definição de onde e como poderão ser aplicados os recursos públicos, basta criar a consciência da importância em participar.

**ABSTRACT:** The Public Budget, in its broadest sense, is a legal document which contains the anticipation of revenue to be collected and the determination of expenditures to be made by a government in a given financial year, generally understood by a year. In order for the budget to be drafted correctly, it must be based on studies and documents carefully handled

that will make the whole process of government budgeting. The public manager must possess knowledge in different areas so that his/her budget reaches its purpose, that is, the social development. The public budget is a planning tool of government actions. Its development and implementation must be done with responsibility and competence necessary for proper management in the public interest. There are various legal provisions and principles that should be followed when preparing the budget, so it has solid foundation and it is of fully possible execution. Society participation in choosing the goals that will make the public budget is of paramount importance so the revenue collected by the government is properly applied. Moreover, the definition and choice of effective public policies that meet the needs of society, allow the public revenue in the budget be spent consciously so to meet the demands of the population. From this literature study and analysis of the participation of the population of the Municipality of Taquaruçu do Sul in preparing the public budget, it was evident that it is indeed important to involve the population in preparing the same, however, this is still so very little effective.

**Keywords:** Public Budget. Society Participation. Public Policy.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; ZANDER, Navarro. **A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 14. ed. rev. atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva: 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Editora Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão Democrática na Saúde: o Potencial dos Conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência Política: Uma Introdução**. São Paulo: Atlas, 2004.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista: Noções de Política Social Participativa**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Administração Pública: Direito Administrativo, Financeiro e Gestão Pública: Prática, Inovações e Polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GANDHI, Mahatma. **Frases**. Disponível em: <<http://frases.globo.com/mahatma-gandhi/12767>>. Acesso em: 3 maio 2013.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Rinaldo Jefferson da Silva. **Orçamento Público: A Experiência do Orçamento Participativo No Município de Cabedelo 2001-2002**. Disponível em: <[http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/297ECFA546ED80B103256FDD0045BEB9/\\$File/NT000A657A.pdf](http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/297ECFA546ED80B103256FDD0045BEB9/$File/NT000A657A.pdf)>. Acesso em: 2 maio 2013.

KASHIWAKURA, H. K. **A Contabilidade Gerencial Aplicada ao Orçamento Programa Como Instrumento de Avaliação de Desempenho**. Brasília: ESAF, 1997.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little Brown, 1984.

\_\_\_\_\_. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LUNELLI, Reinaldo Luiz. **A elaboração do Orçamento Público**. Disponível em: <<http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>>. Acesso em: 2 maio 2013.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova Gestão Pública: Limites e Potencialidades da Experiência Contemporânea**. São Paulo: FGV, 2005.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Controle Social-Orçamento Participativo**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlSocial/OrcamentoParticipativo.asp>>. Acesso em: 01 maio 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL. **Taquaruçu do Sul**: Disponível em: <<http://www.taquarucudosulrs.com.br/site/>>. Acesso em 2 mai. 2013.

PRESOTO, Lúcia Helena; WESTPHAL, Márcia Faria. A Participação Social na Atuação dos Conselhos Municipais de Bertioga – SP. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 14, n. 1, jan./abr. 2005.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2007.