

Orçamento participativo no fortalecimento democrático

Allan Camargo Prudlik

Mestrando em Direito

Instituição: Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil)

E-mail: allan.prudlik@gmail.com

Carlos Eduardo Alérico

Mestrando em Direito

Instituição: Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil)

E-mail: carlosalerico@outlook.com

RESUMO

O orçamento público é responsável pela sistematização das receitas e despesas estatais, sendo encarregado de nortear toda a atuação governamental, especialmente na promoção e realização de políticas públicas necessárias à concretização dos direitos fundamentais indicados pela Constituição Federal. No contexto democrático, a participação da sociedade nos mais diversos segmentos e espaços públicos tem o condão de atribuir legitimidade às decisões e contribuir, inegavelmente, ao fortalecimento democrático e aperfeiçoamento da cidadania. Nesse sentido, a noção de orçamento participativo visa proporcionar a intervenção da sociedade no âmbito das deliberações acerca do direcionamento e seleção dos gastos públicos em um cenário de escassez de recursos, até porque constituem os verdadeiros afetados pelas ações empreendidas pelos representantes políticos.

Palavras-chave: Orçamento Público. Políticas Públicas. Direitos Fundamentais. Democracia. Orçamento Participativo.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O orçamento público representa um instrumento indispensável na promoção e desenvolvimento das políticas públicas, notadamente para fins de concretização dos direitos fundamentais eleitos pela Constituição Federal. Por meio dele, o Estado detém a condição de avaliar as receitas auferidas e orientar os recursos públicos para a satisfação de seus compromissos e obrigações, inclusive perante a sociedade, que invariavelmente depende de uma atuação positiva na assecuração de uma melhor qualidade de vida e bem-estar social.

Ocorre que, diante da inafastável realidade de finitude e escassez de recursos públicos, existe a imperiosa necessidade de definição de metas e programas prioritários a serem desenvolvidos pelo Poder Público, seja na esfera federal, estadual ou municipal, considerando a impossibilidade do atendimento imediato e integral de todas as demandas intentadas pela sociedade.

Em atenção aos fundamentos e pressupostos democráticos norteadores do Estado Democrático de Direito, procura-se, por um lado, contribuir para um melhor direcionamento dos gastos públicos na tentativa



de diminuir dispêndios desnecessários ou secundários e, por outro, fortalecer e aprimorar a concepção acerca de uma democracia participativa nos espaços públicos de tomada de decisões.

Nesse sentido, a presente pesquisa visa abordar o orçamento participativo como instituto tendente a auxiliar os gestores públicos na alocação de recursos e investimentos mediante uma efetiva participação popular capaz de verdadeiramente ingerir e influenciar na condução da máquina estatal e, de tal maneira, propiciar o enaltecimento dos princípios democráticos basilares, assim como da própria cidadania.

2 NATUREZA E FUNDAMENTOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público constitui um instrumento através do qual o governo estima as receitas que arrecadará e consigna os gastos que espera realizar durante o ano. Trata-se de uma peça de planejamento, no qual as políticas públicas setoriais serão apuradas e ordenadas conforme sua prioridade, bem como selecionadas para integrar o plano de ação governamental, nos limites do montante de recursos passíveis de serem mobilizados para financiar tais gastos. É um processo contínuo, dinâmico e flexível, responsável por representar para determinado período os planos e programas de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, a fim de assegurar a contínua e oportuna liberação desses recursos.¹

No contexto brasileiro, mostra-se pertinente mencionar que antes da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços, o orçamento adotado pelo Governo Federal se caracterizava por ser um documento de previsão de receita e autorização de despesas, destacando aspectos contábeis de gestão, sendo o processo orçamentário dissociado do planejamento e de consecução dos objetivos e metas governamentais. O triunfo do orçamento moderno no Brasil ocorreu quando da adoção do orçamento-programa na esfera federal através da Lei n.º 4.320/1964, intimamente relacionado ao sistema de planejamento e aos objetivos governamentais que se pretende alcançar durante determinado período de tempo.²

José Afonso da Silva determina acerca do orçamento-programa que:

(...) é um tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais. Na verdade, o orçamento-programa não é apenas uma peça financeira, é, antes de tudo, um instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando ao desenvolvimento da comunidade. É um documento em que se designam os recursos de trabalho e financeiros destinados à execução dos programas, subprogramas e projetos de execução da ação governamental, classificados por categorias econômicas, por função e por unidades orçamentárias.

(...) o orçamento-programa é o equivalente financeiro do plano de ação governamental. Nunca pode ser independente do plano. Mostra de onde vêm os recursos para financiar o plano e quanto deve ser gasto para atingir os objetivos traçados. Distribui os recursos às diferentes atividades e projetos.

¹ CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 18.

² FILHO, Cândido Ferreira da Silva. Orçamento público no Brasil. **Revista da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e de Administração de Empresas Padre Anchieta**. n. 6, p. 46-50, 2002. p. 47.



Indica: a) que projetos e que atividades devem ser empreendidos; b) qual a magnitude desses projetos e atividades; c) onde e quando deverão ser empreendidos.³

Posteriormente a 1964, o orçamento público assumiu características fortemente autoritárias, com reflexos no equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, notadamente na questão das competências no processo orçamentário, vez que se retirou do Poder Legislativo a prerrogativa quanto à iniciativa de leis ou emendas que criassem ou aumentassem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento, passando a figurar como mero aprovador do Executivo, considerando que a hipótese de rejeição era impossível de ser concebida, na medida que o governo não teria como iniciar seu exercício financeiro sem um orçamento como guia.⁴

A Constituição de 1988 inovou ao dedicar uma sessão específica ao orçamento público no âmbito de um igualmente inovador capítulo sobre finanças públicas. Houve mudanças estruturais, restando hierarquizado um processo baseado em três leis, a do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e a do orçamento anual, este desdobrado em três: fiscal, seguridade social e o de investimento das empresas federais estatais. O Legislativo recuperou amplos e plenos poderes para atuar no processo de elaboração do orçamento e alterar prioridades e dotações. A Assembleia Constituinte buscou universalizar a cobertura do orçamento (compreendendo toda e qualquer despesa), racionalizar as peças (separando as contas fiscais da seguridade social e tratou à parte as das empresas estatais, ainda assim limitadas às de investimentos) e disciplinar o alcance das emendas de parlamentares, sem mencionar o aperfeiçoamento e ampliação do controle institucional e legal da gestão fiscal, tornando efetiva a fiscalização da execução orçamentária pelo Congresso por meio de seu órgão auxiliar de controle externo: o Tribunal de Contas da União.⁵

As normas gerais em matéria orçamentária se encontram dispostas nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal. O sistema orçamentário é composto essencialmente por três instrumentos, a saber, o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias; e os orçamentos anuais. As leis orçamentárias são aspectos de poder do Estado moderno, referindo-se ao seu modo de ação e às mais importantes políticas, sendo indispensáveis à satisfação das necessidades públicas. No atuar do Estado, acabam por efetivar as políticas públicas aprovadas pelo Legislativo, gerando uma estreita relação dos panoramas políticos com os jurídicos. O orçamento constitui notável etapa na execução das políticas e na mobilização governamental de recursos, tendo em vista que quaisquer ações estatais possuem como primeiro passo ou obstáculo a lei orçamentária, até porque toda despesa dos entes públicos deve estar devidamente prevista.⁶

Nesse sentido, Élide Graziane Pinto prescreve que:

³ DA SILVA, José Afonso. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 41-42.

⁴ GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 19. ed. Barueri: Atlas, 2023. *E-book*.

⁵ AFONSO, José Roberto. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 9–28, 2016. DOI: 10.18593/ejll.v17i1.9555. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9555>. Acesso em: 11 out. 2024. p. 14-15.

⁶ LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. *E-book*.



Todo o controle das contas públicas, bem como o traçado dos planos de investimento estatal são conformados dentro de um processo discursivo, cujos principais objetivos são a definição democrática do que seja prioridade estatal e a apresentação transparente dos limites orçamentário-financeiros que orientam o agir do Poder Público. É dizer: o que o Estado faz e dentro de quais restrições financeiras deve ser objeto de um processo formal de deliberação, não só anualmente, mas ao longo de um período maior de planejamento.

De antemão, cumpre situar o orçamento público no constitucionalismo contemporâneo como verdadeira aquisição evolutiva que permitiu a contabilização das receitas autorizadas ao Estado (especialmente pela via tributária) em contraponto às necessidades de financiamento do mesmo. De mera técnica jurídico-contábil, os orçamentos passaram a ser concebidos, ao longo dos anos, como estrutura de intervenção no domínio econômico e social, daí porque ganharam força como instrumento de política fiscal.

Não é gratuita a sempre presente preocupação com a aplicação de recursos públicos, seja por meio de gastos discricionariamente definidos ano a ano, seja por meio dos percentuais mínimos constitucionalmente definidos em algumas políticas públicas. Se não houvesse a absorção de riquezas privadas pelo Estado para dar consecução a gastos públicos (por meio do manejo do instrumental orçamentário-financeiro), decididamente o Estado não executaria atividades materiais, limitando-se a políticas de regulação normativa: tal hipótese corresponderia, pois, ao primado de um Estado composto estritamente pelo aparato de polícia e justiça, cujo custeio é efetivamente reduzido.⁷

O orçamento público deixou de ser instrumento meramente contábil para se transformar, em harmonia com os preceitos constitucionais, em peça fundamental de transformação social, de idealização e concretização dos interesses sociais e que devem ser colocados em prática pelo Estado. O orçamento materializa instrumento de efetivação das políticas públicas pretendidas e compatibilizadas com as possibilidades e disponibilidades financeiras com o aval dos representantes do povo, inclusive, mediante a participação direta da população.⁸

Para Stephan Righi Boechat, o Estado executa as ações políticas através da aplicação de recursos financeiros, enquanto o cidadão-contribuinte cede parcela do seu patrimônio por meio dos tributos a fim de propiciar que o Estado alcance suas finalidades, sob a lógica do Estado fiscal. É no âmbito do direito financeiro que o direcionamento da arrecadação e do gasto público é constituído para que os recursos estatais sejam aplicados em consonância com o plano constitucional, permitindo a consecução dos direitos estabelecidos. Por intermédio da execução do gasto público baseado na norma financeira, constrói-se a ponte entre o enunciado normativo (plano do dever ser) e a realidade concreta (plano do ser), de modo que a dimensão material do direito financeiro na sociedade econômica representa a interconexão da ordem jurídica constitucional destinada à efetivação dos direitos no plano concreto pela aplicação de recursos estatais. Existe, portanto, a estreita relação entre o direito financeiro, as políticas públicas e os programas instituídos com vistas ao cumprimento do plano constitucional, evidenciando a importância da ordem jurídica financeira no desenvolvimento social e econômico. A decisão política norteia a ação do Estado e seu apogeu

⁷ PINTO, Élica Graziane. **Financiamento de direitos fundamentais:** políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real. Belo Horizonte: O Lutador, 2010. p. 40.

⁸ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; LEMOS, Rubin. O orçamento público como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 22, n. 126, p. 88-112, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e126-1878> . Acesso em: 12 out. 2024. p. 102-103.



se encontra nas decisões tomadas na atividade financeira, responsáveis pela seleção dos recursos a serem aportados na efetivação dos direitos consignados no sistema jurídico.⁹

As políticas públicas podem ser percebidas como um conjunto de decisões coordenadas que visa a determinados objetivos, notadamente direitos fundamentais, conscientemente estabelecidos de mudança da sociedade e atingíveis via um planejamento que envolve instrumentos administrativos, modelos de decisão e de organização, demandando, assim, além do direito, recursos de tempo, poder e dinheiro.¹⁰ Na tentativa de conceituar as políticas públicas, Caroline Müller Bitencourt e Janriê Reck adotam como elementos de distinção o tempo e o direito fundamental. O tempo se insere como aquele necessário para a realização de um direito fundamental na medida que, diferentemente daqueles denominados direitos subjetivos de caráter pessoal, os direitos fundamentais são constantemente exigíveis e não são esgotáveis, de tal forma que as políticas públicas têm tempo estendido e quase permanência, considerando que podem se adaptar no decorrer do tempo em atenção à evolução da sociedade.¹¹

Retomando trabalho anterior, Caroline Müller Bitencourt determina, com Denise Bittencourt Friederich, acertadamente que:

A política pública presume uma série de ações orquestradas que precisam de coordenação e organização para o clico da política pública, que vai, desde o momento que a demanda entra na agenda governamental, até sua implementação e avaliação de política pública. O conceito de política pública adotado é um conceito complexo, porque pressupõe estar frente a um discurso que segue as demandas sociais em diferentes níveis dos quais surgem tais demandas, sejam de âmbito local, regional ou nacional. Essas demandas necessitam do direito e das organizações governamentais para sua implementação, sofrendo influência da sociedade ou de parte dela em uma tentativa de modificação consciente da sociedade que tem sempre presente o elemento democrático tanto em sua formação quanto em seu controle, a fim de que esteja em constante avaliação dado o caráter de provisoriedade enquanto existir a necessidade social que origina a demanda.¹²

Desse modo, as políticas públicas integram o núcleo normativo definidor das atividades-fim do Estado, constituindo a representação das funções constitucionalmente atribuídas à Administração Pública. A título exemplificativo, menciona-se os deveres de segurança pública, saúde, educação, proteção ao meio ambiente, estabilidade da moeda, entre outros. O conceito de política pública envolve o desempenho de programas de trabalho nas mais diversas funções sob incumbência do Estado, sendo que tais programas pressupõem a integração de meios de que o Estado dispõe (pessoal, bens, verbas, prerrogativas e processos) para o cumprimento de determinadas finalidades públicas. É mais do que simplesmente planejar a ação

⁹ BOECHAT, Stephan Righi. **Orçamento por resultados e direito financeiro**. São Paulo: Blucher, 2018. p. 23-24.

¹⁰ RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 30.

¹¹ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021. p. 27-28.

¹² BITENCOURT, 2013 apud BITENCOURT, Caroline Müller; FRIEDERICH, Denise Bittencourt. A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a COVID-19. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 25, n. 3, p. 49–77, 2020. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i32058. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2058>. Acesso em: 14 out. 2024.



estatal, mas de assegurar a sua consecução, dentro das metas físicas e financeiras contidas na lei de orçamento.¹³

É sabido, contudo, que, diante da imensa gama de problemas e falhas nos mais diversos segmentos sociais que demandam solução ou mesmo mitigação através das atividades prestativas do Estado, mostra-se imprescindível a definição de prioridades e predileções a fim de melhor atender ao interesse e necessidade da população mediante a alocação de receitas, considerando especialmente a escassez e finitude dos recursos públicos, evitando-se aplicações e investimentos dispensáveis ou inadequados.

Nesse diapasão:

Planejamento e orçamento são as principais ferramentas por meio das quais o Estado e seu aparelho administrativo (a chamada Administração Pública) formulam e implementam políticas públicas. As ações de planejar e orçar são, essencialmente, ações de racionalização da ação do Estado. Assim, por meio do planejamento público e do orçamento, pode-se dizer que o Estado garante uma lógica à sua ação, um norte, criando um fio condutor para sua própria atuação na sociedade.

Assim, o Estado estabelece as expectativas políticas e os valores políticos a serem perseguidos nas atividades governamentais, bem como as metas ou os objetivos a serem concretizados durante a sua intervenção ou interferência na vida política, econômica e cultural de uma sociedade. Dessa forma, o Estado planeja seu impacto na vida pública, isto é, na vida de todos nós. Para ser factível, essa intervenção ou interferência requer uma maneira adequada de garantir recursos públicos e aplicá-los, para que o Estado possa efetivamente realizar suas expectativas, seus valores e suas metas ou objetivos.¹⁴

Na tentativa de se aproximar de uma melhor qualidade dos gastos públicos no campo de concretização e materialização dos direitos fundamentais inscritos na Constituição Federal, busca-se demonstrar a importância da participação popular na formulação do orçamento público para a contribuição no estabelecimento de decisões estatais, visando, inclusive, o fortalecimento democrático e a atribuição de legitimidade às iniciativas governamentais.

3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO

Tradicionalmente, o Poder Executivo detém a prerrogativa de iniciar e coordenar o processo de definição sobre os tributos, as finanças e o orçamento público. Por sua vez, o Poder Legislativo apresenta, entre outras atribuições, a competência para apreciar, apresentar emendas e aprovar a peça orçamentária do Município, fiscalizando a execução pelo Executivo. Nesse viés, a participação popular em todo esse processo se limita, via de regra, à escolha dos representantes do Executivo e Legislativo por meio do sufrágio universal.¹⁵

¹³ PINTO, Élide Graziane. **Financiamento de direitos fundamentais**: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real. Belo Horizonte: O Lutador, 2010. p. 83-84.

¹⁴ GONÇALVES, Guilherme Corrêa *et al.* **Planejamento e orçamento público**. Porto Alegre: SAGAH, 2019. p. 57.

¹⁵ LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de orçamento participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 167-197, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>. Acesso em: 13 out. 2024. p. 171.

A concepção de participação popular na elaboração e formulação do orçamento público é representada pelo conceito de orçamento participativo, desenvolvido como uma alternativa à dinâmica clássica de elaboração do orçamento através da criação de mecanismos e espaços de participação direta e representativa, incorporando um amplo contingente da população.¹⁶

Marcus Abraham determina, a partir da noção de pacto social em que o cidadão cede parcela do seu patrimônio ao Estado para o fornecimento de bens e serviços para uma existência digna e satisfatória em sociedade, o aparecimento acerca do direito do cidadão em ter acesso a mecanismos para participar ativamente na gestão dos recursos ao lado dos poderes estatais, desde a formulação de políticas públicas até o controle da execução orçamentária. O autor destaca, ainda, a respeito do direito fundamental do cidadão não apenas de ser devidamente informado da origem e aplicação dos recursos públicos, como também de participar ativamente nas escolhas das políticas públicas.¹⁷

No tocante à participação popular, mostra-se pertinente destacar as palavras de Maria Victoria de Mesquita Benevides:

(...) É evidente que, com a evolução do Estado moderno, o exercício do governo incluiu cada vez mais tarefas complexas e técnicas, contribuindo para o estabelecimento de uma relação autoritária entre governantes e governados. Essa relação, é sabido, tem provocado várias consequências negativas, desde a indiferença até a franca hostilidade do povo para com os políticos, em geral, e para os governantes, em particular. A institucionalização de práticas de participação popular tem o apreciável mérito de corrigir essa involução do regime democrático, permitindo que o povo passe a se interessar diretamente pelos assuntos que lhe dizem respeito e, sobretudo, a se manter informado sobre os acontecimentos de interesse nacional.¹⁸

Adriana da Costa Ricardo Schier ressalta que a participação popular encontra-se incluída na categoria de direitos fundamentais, definida em normas constitucionais que decorrem do princípio do Estado de Direito e do princípio Democrático, na contextualização do reconhecimento pelo homem como sujeito da história, capaz de dominar o seu futuro por intermédio de sua racionalidade, exercendo uma função limitativa do poder e, ao mesmo tempo, uma função legitimadora, vinculando toda a atividade pública ao respeito e à promoção da dignidade da pessoa humana.¹⁹

Em atenção à temática, Valdemir Pires afirma que:

¹⁶ LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de orçamento participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 167-197, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>. Acesso em: 13 out. 2024. p. 171-172.

¹⁷ ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 17, n. 17, p. 188-209, 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/596>. Acesso em: 13 out. 2024. p. 190.

¹⁸ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 2003. p. 196.

¹⁹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 27-31.

(...) o Orçamento é ao mesmo tempo, entre outras coisas, um instrumento para aumentar a eficiência/eficácia no uso dos recursos públicos e uma forma de assegurar o controle sobre as receitas e despesas públicas pelo poder Legislativo. Uma vez elaborado obedecendo determinadas técnicas, ele torna-se um Orçamento-Programa, que é uma forma de organizar as previsões e controles da execução orçamentárias capaz de ligar entre si os planos de governo e os recursos para implementá-los. A passagem do Orçamento Tradicional para o Orçamento-Programa representou uma conquista dos poderes públicos rumo à melhoria técnica do processo orçamentário. Por seu turno, o Orçamento democrático, representou uma melhoria política: o planejamento passa a levar em consideração as aspirações, avaliações e visões de um grupo de atores políticos mais amplos. Senadores, deputados e vereadores passam a ter vez e voz nas decisões sobre receita e despesa do governo.

O Orçamento Participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele, não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não mero paciente. Ocorre uma radicalização democrática.²⁰ Nessa passagem, a democracia passa a ser encarada não só como meio para se atingir o fim de melhor alocação de recursos, mas também como fim em si mesma. Na arena em que se dá a disputa por recursos públicos escassos, os cidadãos exercem o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental. A prática continuada da co-gestão leva a que, de um lado, o governo vá paulatinamente abandonando a tentação de fazer valer sempre o seu ponto de vista e, de outro lado, a população vai adquirindo visão de conjunto sobre a escassez de recursos e sobre a infinidade de demandas que se apresentam ao governo. Uma nova idéia sobre o modo de governar começa a disputar hegemonia com a visão tradicional, de governo legitimado exclusivamente pelo voto e pelo uso da boa técnica.

O Orçamento Participativo não implica no abandono das metodologias do Orçamento-Programa ou do Orçamento Democrático. Ele só não é compatível com o Orçamento tradicional. Para adotar o Orçamento Participativo há necessidade de que sejam utilizadas as técnicas do Orçamento-Programa, a fim de que a linguagem dos fins acoplados a meios, configurando planos viáveis, sirvam de base para decisões e avaliações. Também não há motivo para abandonar a contribuição que o Orçamento Democrático oferece, de permitir maior participação do Legislativo sobre as decisões que envolvem definição de fontes e usos de recursos. Representantes do Legislativo e comunidade e setores organizados devem interagir no processo.²¹

A oportunidade de participação dos cidadãos no processo elaborativo do orçamento público se mostra intrínseca aos fundamentos do Estado Democrático de Direito. A mera alusão do povo como detentor do poder, em determinado ordenamento jurídico, não é suficiente para definir um regime como democrático sem que seja efetivamente oportunizada sua participação na condução estatal. Tal participação não se resume àquela empreendida em tempos eleitorais ou, ainda, por intermédio dos mecanismos de soberania popular constitucionalmente previstos, tendo em vista que o povo deve ter a possibilidade de intervir em todos os atos decisórios emanados pelo Estado, vez que são, diretamente ou indiretamente, os destinatários dos mesmos. Ademais, em quaisquer formas de participação é fundamental facultar a manifestação dos mais diversos segmentos da sociedade, sob pena de todo o processo carecer de legitimidade, considerando que em uma democracia qualquer forma de exclusão do povo ofende os princípios do próprio sistema. Tal afirmação se estende, inegavelmente, ao sistema orçamentário:

²⁰ De acordo com Luciana Rosa Marques, “A democracia radical e plural visa expandir sua esfera de aplicabilidade a novas relações sociais, não se limitando, assim, à forma de governo adotada pelo Estado, objetivando, portanto, criar um novo tipo de articulação entre os elementos da tradição democrática liberal, em que os direitos não se enquadram numa perspectiva individualista, mas democrática, criando uma nova hegemonia, que é resultante de um maior número de lutas democráticas, e, conseqüentemente, a multiplicação dos espaços políticos na sociedade.” MARQUES, Luciana Rosa. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 102, p. 55-78, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000100004>. Acesso em: 13 out. 2024. p. 64.

²¹ PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo**: o que é, para que serve, como se faz. Barueri: Manole, 2001. p. 35-36.



É lícito identificar no Orçamento Participativo um procedimento, com efeito, democrático. Menos por sua efetiva capacidade de tomar decisões, mais por seu caráter pedagógico e inclusivo, o OP reveste-se de conteúdo democrático à medida que alarga os espaços nos quais são processadas decisões de interesse público. Mesmo de caráter predominantemente consultivo, a participação não pode ser ignorada, uma vez que propicia a ampliação das oportunidades para o demos manifestar suas preferências e escolhas. Não obstante, a introdução de um novo componente participativo na dinâmica de alocação de recursos públicos contém um sentido pedagógico e opinativo que permite tornar mais transparentes as nebulosas engrenagens relativas à representação parlamentar e suas conexões com os procedimentos decisórios no âmbito de suas relações com os Executivos municipais.

(...)

Mister reconhecer que governantes não são compelidos a confirmar sua legitimidade além daquela conferida pelo sufrágio – o que não os exime da accountability –, porém, a sociedade civil tem-se tornado progressivamente exigente quanto aos desdobramentos das decisões públicas e, assim, tem reivindicado maior participação nos processos decisórios. O Orçamento Participativo insere-se nessa perspectiva de aprimoramento democrático exatamente porque inclui novos atores – e em boa medida recoloca a centralidade do debate sobre a sociedade civil –, permitindo-lhes uma compreensão mais abrangente da complexidade governativa ao partilhar informações sobre a origem e os destinos do erário. Nessas condições, não se resume ao atendimento de reivindicações específicas e adquire caráter educativo ao impor escolhas partilhadas e negociadas diante da impossibilidade de atendimento das demandas originárias do demos.

O OP pode ser associado a duas motivações principais: uma primeira vinculada à governabilidade, no sentido de que a adesão dos participantes, em sua maioria lideranças e ativistas de movimentos comunitários, tende a legitimar a execução orçamentária e, por conseqüência, o próprio governo, criando constrangimentos para o Legislativo; a segunda reside na proposição universalmente retórica de praticar-se justiça social, promovendo ações públicas que, ao generalizar direitos, minoram as desigualdades sociais, desdobrando-se, assim, em um padrão de participação que incorpora preferencialmente os de baixo da pirâmide social.²²

Registra-se, neste ponto, que a radicalização da democracia – especialmente a participativa, facultando o acesso do cidadão às estruturas estatais e permitindo o crescimento das demandas sociais por políticas públicas, assim como o exercício da atividade fiscalizadora – e a realização ótima dos direitos fundamentais pela positivação e imutabilidade das conquistas sociais consignadas na Carta Constitucional, implica a inversão lógica democrática, que decorre da valorização dos meios e não dos fins, de tal modo que a legitimidade da decisão se assenta não apenas na decisão em si (como soma de vontades individuais pré-determinadas), mas no processo de formação da decisão (na deliberação), coadunando-se ao entendimento atual sobre a democracia participativa, na qual o que legitima as decisões é o processo e não a simples maioria, na medida que a diferença se encontra no debate.²³

Élida Graziane Pinto defende, inclusive, ao ponderar acerca da prática de se adotar indeterminadamente o interesse público como fundamento e pressuposto da decisão tomada pelo administrador estatal, que o interesse público deve ser buscado e apurado em cada caso concreto. Aduz a autora que na solução de conflitos sociais, somente se faz possível haver interesse público no plano de arenas

²² GOULART, Jefferson O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 69, p. 49-78, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000400004>. Acesso em: 13 out. 2024. p. 70-71.

²³ STEIN, Leandro Konzen. A participação social na administração pública local: a construção da democracia deliberativa no Município de Porto Alegre. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 5, n. 5, 2009. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/36>. Acesso em: 14 out. 2024.



abertas à participação dos interessados, motivo pelo qual a Administração Pública deve se abrir a instrumentos de percepção da pluralidade de interesses envolvidos – como, por exemplo, audiências públicas, conselhos de políticas públicas e orçamento participativo –, até porque a construção do interesse público será menos pública do que deveria ser no Estado Democrático de Direito, caso o Estado não procurar cotidiana e consistentemente absorver a ressonância dos fluxos oriundos da sociedade civil.²⁴

Desse modo, a inclusão dos cidadãos nos processos de planejamento e elaboração orçamentária tem o condão de aperfeiçoar o processo decisório, notadamente no âmbito das ações que afetam diretamente a população.²⁵ Silvio e Guilherme Crepaldi asseveram que o orçamento participativo tem como finalidade: (a) assegurar a participação das comunidades, de forma organizada e autônoma, no processo de discussão, elaboração e execução de uma parte do orçamento; (b) propiciar o pleno exercício da cidadania, valorizando a participação da população no planejamento e definição dos investimentos públicos; e (c) garantir a transparência na aplicação dos recursos públicos e a democratização do Poder Executivo.²⁶

O orçamento participativo constitui modalidade de elaboração do orçamento-programa inspirado nos princípios democráticos e na cidadania participativa, em que a sociedade civil opina sobre a definição das metas e programas prioritários do governo, representando um avanço na democratização da gestão pública, vez que os interesses coletivos prevalecem sobre a vontade dos mandatários. Além disso, o orçamento participativo transforma os membros da coletividade em protagonistas no processo orçamentário e responsáveis pela decisão na aplicação dos recursos e pelos beneficiários diretos dos serviços disponibilizados com os recursos arrecadados. Tem como intuito conhecer as necessidades urgentes das comunidades para determinar as prioridades governamentais quando da elaboração da lei orçamentária anual, produzindo material para a formatação do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.²⁷

Valdemir Pires indica a necessidade de observância de princípios norteadores para fins de aplicação do orçamento participativo, a saber: (a) princípio do caráter pedagógico do processo: o orçamento participativo deve combater paulatinamente a noção sobre a ausência natural dos cidadãos nos processos de decisão, evidenciando o caráter político nas deliberações tomadas na seara da arrecadação e destinação dos recursos públicos; (b) princípio da co-gestão: intenta evitar o surgimento de falsas expectativas acerca dos limites da participação popular nos processos decisórios, cabendo a harmonização entre o governo e a sociedade civil a fim de ampliar o grau e a qualidade da democracia efetivamente praticada; (c) princípio da substituição das reivindicações por prioridades: visa politizar os movimentos para terem clareza que os

²⁴ PINTO, Élida Graziane. **Financiamento de direitos fundamentais**: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real. Belo Horizonte: O Lutador, 2010. p. 112-113.

²⁵ GIACOMONI, James. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019. E-book.

²⁶ CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público**: planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 237.

²⁷ CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público**: planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 238.



recursos públicos são escassos e devem ser gastos com base em critérios de prioridades, de tal modo que os grupos envolvidos não devem elencar tão somente as reivindicações para o seu bairro e cidade, mas capazes de escolher entre todas as reivindicações aquelas que consideram prioritárias; (d) princípio da organização e mobilização como forma de disputa de recursos: a mobilização para a defesa de interesses tem maior chances de atingir objetivos; e (e) princípio da transparência e dos limites das decisões: não é viável se discutir a integralidade do orçamento em uma única oportunidade.²⁸

Nesse sentido:

O orçamento participativo visa à colaboração, à participação e à gestão democrática a partir de vários olhares sobre o mesmo tema, com foco no trabalho em equipe e com a complementação de especialistas no processo de comunicação entre os envolvidos. Trata-se de um trabalho coletivo, que não se atém apenas à visão tecnicista, mas também à visão da população que vai ser atendida. O planejamento participativo conta com elaboração, execução e avaliação em conjunto. Esse processo é inclusivo e democrático. Nele, existem várias concepções de um todo, contando com a participação dos diferentes segmentos da comunidade. Apresenta diversidade de ideias e pluralidade, a partir de um processo coletivo que fica acima de um viés individual. Esse processo não pode ser instrumento manipulado. É necessária a participação da população desde o início, desde o planejamento e o levantamento de demandas, verificando-se também se a população será realmente ouvida. Os governantes não conseguem ter uma visão do todo e precisam da participação da comunidade.²⁹

A participação popular alcançada com o orçamento participativo tem o potencial de romper com a forma tradicional de governar sustentada na representação indireta, proporcionando a tomada de consciência social pelas comunidades e abrindo as portas para a conquista da cidadania. Ademais, a necessidade de organização da comunidade em grupos e associações, a despeito de representar verdadeiro desafio, pode gerar um ganho substancial, considerando que a sociedade tem a oportunidade de aprender a se organizar e perceber a sua força na promoção de mudanças. Tal processo é demorado, demandando a mudança de postura de vários atores sociais acostumados à prática do clientelismo e à cultura predominante de querer “levar vantagem em tudo”, até a aquisição de consciência de que a busca pelo bem-estar geral pode ser mais vantajosa que a manutenção de determinados privilégios individuais.³⁰

Marcus Abraham menciona, a partir da compreensão da matéria empreendida por Ricardo Lobo Torres, que a utilização do orçamento participativo apresentaria vantagens e desvantagens. Como vantagens aponta: (a) o fortalecimento da cidadania e da democracia deliberativa; (b) a realização de escolhas comunitárias conforme suas maiores necessidades; e (c) traria ao cidadão maior transparência do custo/benefício do orçamento. Por sua vez, como desvantagens: (a) o enfraquecimento da representação política ao demonstrar sua dispensabilidade; (b) a possibilidade de manipulação do conteúdo do orçamento

²⁸ PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo**: o que é, para que serve, como se faz. Barueri: Manole, 2001. p. 93-97.

²⁹ GONÇALVES, Guilherme Corrêa *et al.* **Planejamento e orçamento público**. Porto Alegre: SAGAH, 2019. p. 132-133.

³⁰ FERREIRA, Denise de Queiroz. Orçamento participativo: instrumento de democratização da administração pública. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 14, n. 3, p. 65-85, 2003. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=197018207005>. Acesso em: 14 out. 2024. p. 77.



por interesses individuais; (c) a obrigação de conhecimento técnico para análise das propostas; e (d) a inexistência de visão global da peça orçamentária, tendo em vista que o foco será sempre local.³¹

No entanto, ainda que constatadas eventuais desvantagens ou obstáculos a plena implementação e promoção do denominado orçamento participativo, a chance e possibilidade de participação popular no cenário político deve ser insistentemente propiciada pelo Estado ou mesmo buscada pelos cidadãos, visando, a propósito, o constante aperfeiçoamento das ingerências e intervenções nos processos decisórios governamentais, sobretudo na peremptória e incessante batalha pelo fortalecimento do regime democrático e da cidadania ativa, de tal modo que, caso determinado modelo se mostre impraticável e inexecutável, faz-se necessário que se adote ou invente outro em seu lugar, especialmente quando se diz respeito à incomensurável importância da realização de políticas públicas e alocação de receitas para a satisfação e desenvolvimento dos direitos fundamentais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento público constitui um instrumento fundamental para a consecução dos objetivos institucionais do Estado, mormente para proporcionar e concretizar os direitos fundamentais inscritos na Carta Constitucional. É através do orçamento que são ordenadas e realizadas as políticas públicas para salvaguardar os direitos básicos dos cidadãos a fim de manter e alcançar uma melhor qualidade de vida para a população, assim como o bem-estar da sociedade.

A carência de recursos públicos demanda a problemática, porém essencial, definição de prioridades governamentais nas despesas e investimentos na tentativa de localizar os setores mais deficitários, atenuando ou solucionando dificuldades estruturais, a fim de garantir da melhor maneira possível o atendimento e satisfação do interesse público e reivindicações da população, não se olvidando dos valores e direitos constitucionalmente previstos a todos os indivíduos.

Nessa atribuição, os gestores públicos podem encontrar respostas de imensa importância e contribuição caso oportunizem a manifestação e intervenção no sistema orçamentário pela população envolvida que, inclusive, compõem os sujeitos diretamente afetados pelas decisões governamentais. Isso porque os destinatários das ações estatais conhecem substancialmente as dificuldades e obstáculos enfrentados diariamente que, muitas vezes, sequer são percebidos pelos representantes políticos.

Mais do que isso, defende-se que a participação dos interessados no orçamento público não deva ser tratada como mera liberalidade dos governantes, harmonizando com a denominada radicalização da democracia, vez que não se pode limitar a atuação da sociedade tão somente em tempos eleitorais, sob pena de desvirtuação dos ideais democráticos, que necessariamente exigem a abertura descomedida dos espaços

³¹ TORRES, 2008 *apud* ABRAHAM, Marcus. **AFO e orçamento público**. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book.



públicos para se conferir legitimidade, especialmente quando envolvem decisões que atinjam a coletividade, com vistas ao fortalecimento do regime e aprimoramento da cidadania ativa.



REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. AFO e orçamento público. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book.
- ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, [S. l.], v. 17, n. 17, p. 188–209, 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/596>. Acesso em: 13 out. 2024.
- AFONSO, José Roberto. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 9–28, 2016. DOI: 10.18593/ejll.v17i1.9555. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9555>. Acesso em: 11 out. 2024.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 2003.
- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.
- BITENCOURT, Caroline Müller; FRIEDERICH, Denise Bittencourt. A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a COVID-19. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, [S. l.], v. 25, n. 3, p. 49–77, 2020. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i32058. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2058>. Acesso em: 14 out. 2024.
- BOECHAT, Stephan Righi. Orçamento por resultados e direito financeiro. São Paulo: Blucher, 2018.
- CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. Orçamento público: planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DA SILVA, José Afonso. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- FERREIRA, Denise de Queiroz. Orçamento participativo: instrumento de democratização da administração pública. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 14, n. 3, p. 65-85, 2003. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=197018207005>. Acesso em: 14 out. 2024.
- FILHO, Cândido Ferreira da Silva. Orçamento público no Brasil. *Revista da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e de Administração de Empresas Padre Anchieta*. n. 6, p. 46-50, 2002.
- GIACOMONI, James. Orçamento governamental: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019. E-book.
- GIACOMONI, James. Orçamento público. 19. ed. Barueri: Atlas, 2023. E-book.
- GONÇALVES, Guilherme Corrêa et al. Planejamento e orçamento público. Porto Alegre: SAGAH, 2019.
- GOULART, Jefferson O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 69, p. 49-78, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000400004>. Acesso em: 13 out. 2024.
- LEITE, Harrison Ferreira. Autoridade da lei orçamentária. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. E-book.



LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de orçamento participativo: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, v. 13, n. 28, p. 167-197, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>. Acesso em: 13 out. 2024.

MARQUES, Luciana Rosa. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. *Educação & Sociedade*, v. 29, n. 102, p. 55-78, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000100004>. Acesso em: 13 out. 2024.

PINTO, Élide Graziane. Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

PIRES, Valdemir. Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz. Barueri: Manole, 2001.

RECK, Janriê Rodrigues. O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A participação popular na administração pública: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

STEIN, Leandro Konzen. A participação social na administração pública local: a construção da democracia deliberativa no Município de Porto Alegre. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, [S. l.], v. 5, n. 5, 2009. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/36>. Acesso em: 14 out. 2024.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; LEMOS, Rubin. O orçamento público como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 22, n. 126, p. 88-112, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e126-1878> . Acesso em: 12 out. 2024.