

**PUBLIC BUDGET AND DEMOCRACY:
Dimensions and Application in Public Policies for Social Development**

**ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRACIA:
Dimensões E Aplicação Em Políticas Públicas Para O Desenvolvimento Social**

**Daniel Soares de Souza
André Nunes
André Luis Rabelo Cardoso
Ione dos Santos Velame**

RESUMO

Este ensaio tem por objetivo identificar as dimensões relacionadas ao orçamento público, através dos constructos teóricos pesquisados na literatura sobre o tema e discutir o instrumento do orçamento público como ferramenta de planejamento pela participação social. Um levantamento foi realizado através de consulta a base de dados, tais quais as da Universidade de Brasília, como também pelas fontes dos sites spell e scielo, onde é possível realizar buscas completas sobre o tema em questão. Através de palavras chaves, como “orçamento público e democracia” ou “planejamento democrático no orçamento público”, foi possível encontrar alguns estudos realizados. Contudo, pode-se ter como embasamento construtivo artigos publicados a respeito do orçamento participativo no Rio Grande do Sul, por Giacomoni em 1994 e também uma tese de doutoramento, por Machado em 2002. Por esta dinâmica, conseguiu-se buscar informações diretamente nas obras de autores como Burkhead, Core, Guedes, Kelly, Pires, Wildavsky, dentre outros citados nas referências bibliográficas deste trabalho. A partir das abordagens feitas, propõe-se uma agenda de pesquisas com o objetivo de investigar a relação entre as práticas em modelos de gestão a respeito da disponibilidade de recursos e a participação da sociedade no seu direcionamento.

ABSTRACT

This paper aims to identify the dimensions regarding public budget, through the theoretical constructs found in the sources on the subject and discuss the public budget as a planning tool for social engagement. A survey was carried out by consulting a database, such as that of the University of Brasilia, as well as the sources of the spell and scielo websites where it is possible to find researches on the referred topic. By using keywords, such as "public budget and democracy" or "democratic planning in the public budget" it was possible to find some studies. However, it is possible to take as constructive basis the articles published on the participatory budgeting in Rio Grande do Sul, by Giacomoni in 1994 and also a doctoral thesis, by Machado in 2002. Through that perspective, it was possible to grasp information directly in the research of authors such as Burkhead, Core, Guedes, Kelly, Saucer, Wildavsky, among others mentioned in the references of this work. From the approaches made, it is proposed a research agenda aiming the investigation on the relationship between the practices in models of management regarding the availability of resources and the social participation in its direction.

INTRODUÇÃO

Este ensaio teórico tem como objetivo trazer os conceitos, modalidades, evolução histórica e aperfeiçoamento do instrumento do orçamento público, além de buscar o entendimento sobre seu funcionamento e utilização não só como ferramenta de controle, como também um forte instrumento de planejamento para a alocação ótima de recursos públicos, além de ser ainda uma importante arma política. Tratar como dimensões e discutir as ligações que são feitas sobre: o conceito de orçamento público; influências externas no contexto brasileiro; identificação do modelo democrático e participativo da sociedade nas decisões do direcionamento dos recursos públicos.

O presente trabalho traz à tona a forma de como o processo orçamentário tomou corpo no âmbito brasileiro e de que forma isso se desenvolveu diante a mudanças naturais na cultura da sociedade, diante do surgimento de novas necessidades e demandas e ainda o aprimoramento da cidadania na formação e experiências das pessoas.

Sob uma perspectiva sistêmica e um olhar do alto, o orçamento público segue um ciclo com quatro fases: a) elaboração do projeto de lei orçamentária anual - LOA; b) discussão, votação e aprovação da LOA; c) execução do orçamento de acordo com o previsto na LOA (considerando créditos adicionais e outras formas de flexibilização do planejamento); d) controle e avaliação da execução orçamentária. Nesta dinâmica, ora o orçamento se desenvolve no Poder Executivo e ora no Legislativo. Segundo Giacomoni (1994), o orçamento público é um típico instrumento, fiel às origens anglo-saxônicas, das instituições representativas de governo.

A sociedade deve exercer um papel importante no processo de planejamento para seu desenvolvimento local, com a alocação ótima de recursos públicos, de acordo com um plano situacional, com foco nos problemas pertinentes ao seu respectivo território.

O fomento de um espaço participativo favorece, através do comportamento coletivo, a “emergência de estratégias” e permite que os cidadãos “assumam uma função executiva” no planejamento público, garantindo “consenso político” ao processo decisório.

ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEPÇÃO HISTÓRICA E CULTURAL

Inicialmente é importante realizar uma breve contextualização histórica a respeito do orçamento público no exterior, focado nas experiências da Inglaterra e dos Estados Unidos da América, sendo possível analisar seus modelos e as formas de funcionamento. Subsequentemente a isso, trazer explicações sobre o modelo brasileiro, apresentando os aspectos centrais da forma de tomada de decisões, focalizando a integração entre plano, planejamento, execução e avaliação.

Os conceitos e normas que regem as finanças públicas, principalmente o orçamento público, tem se tornado modelo de decisão política da Administração Pública, nas sociedades democráticas. Objetivando o alcance de fatores como, controle político da arrecadação e dos gastos públicos e ainda intervenção econômica e gestão da coisa pública, o orçamento público se mostra um poderoso instrumento para a realização destes.

Segundo Burkhead (1971), na origem do sistema orçamentário da Grã-Bretanha, o crescimento do controle popular sobre o rei se expressava, em parte, pelo desenvolvimento do orçamento. Isso, porque era entendido como imposição de limites sobre a autoridade, que tinha o poder de arrecadar e gastar os recursos recolhidos da sociedade. Daí já se podia ver uma das formas de controle político.

Nos primórdios, preocupava-se em grande parte o poder de arrecadar, onde isso era possível observar na Carta Magna Inglesa de 1217, em seu artigo 12 dizia: “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 este fim serão razoáveis em seu montante” (BURKHEAD, 1971, p. 4).

Em tempos atuais, esse controle político é exercido pelo Poder Legislativo em duas fases: na aprovação do orçamento anual e, posteriormente na análise e aprovação ou reprovação das contas apresentadas pelo Poder Executivo.

O orçamento público também mostrou força enquanto instrumento de intervenção econômica, principalmente quando “passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento da política fiscal do governo, isto é, de sua ação que visava à estabilização ou ampliação dos níveis da atividade econômica”. (GIACOMONI, 2001, p. 67). Uma das observações feitas por Guedes (1999), reconhecendo a força deste instrumento, pode afirmar que “durante a década de cinquenta e sessenta, o orçamento foi apresentado como sendo uma possibilidade única da sociedade poder de fato equacionar o desenvolvimento econômico”. (GUEDES, 1999, p. 67).

A respeito do orçamento como instrumento de gestão da coisa pública, seu uso se mostra como característica do orçamento moderno, que tem como objetivo auxiliar o “Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle”. (GIACOMONI, 2001, p. 67).

O conceito de orçamento público tem variado ao longo do tempo, acredita-se principalmente em razão de seu caráter “multifacetado”, por possuir em sua dinâmica fatores políticos, jurídicos, contábeis, econômicos e administrativos, e em função do processo histórico e cultural, cada uma dessas características ganha maior ou menor relevância.

Ainda sob um olhar histórico e conceitual, analisando o orçamento como um instrumento de gestão, viu-se a ideia de que as funções de controle, gerência e planejamento estão presentes em qualquer sistema orçamentário.

Em razão disso, o orçamento público pode ser classificado segundo a predominância das funções retromencionadas em três categorias: tradicional, desempenho e orçamento-programa (CORE, 2001).

Além de tudo, pode-se inferir que o orçamento mesmo para contingenciamento, como também de expansão do gasto público, este é a ferramenta utilizada pelo Parlamento para controle político de “quanto” e “em que” o Executivo gastará os recursos públicos.

Segundo Giacomoni, o instrumento da Administração era o orçamento público, sendo esta sua principal função sob uma perspectiva moderna e, a partir da década de 30, passou a ser utilizado ainda na política fiscal do governo.

Diferentemente do orçamento tradicional, tratado até aqui, tendo este como principal função o controle dos gastos, preocupando-se basicamente com cumprimento dos tetos orçamentários estipulados, o orçamento por desempenho, além de abarcar o controle, preocupa-se ainda, com “o que” e como são gastos os recursos, sendo estes organizados em planos e projetos, onde a visibilidade se dava naquilo que era realizado com tais recursos.

Também é importante destacar, que sobre o funcionamento do orçamento por desempenho, este se deu em razão de um determinado contexto organizacional, culminando com a visão de Burkhead (1971), onde “será mais fácil desenvolver este tipo de técnica orçamentária se os programas e as estruturas organizacionais estiverem sincronizados dentro dos departamentos e órgãos e das suas divisões e serviços” (BURKHEAD, 1971, p. 192).

Ainda na visão deste mesmo autor, esta modalidade busca classificar o que o governo faz, dando preferência a esta classificação quando comparada com a tradicional, que publiciza o que o governo adquire. “O orçamento de desempenho transfere a ênfase dos meios de realização para a realização em si mesma” (BURKHEAD, 1971, p. 175). Essa perspectiva foi introduzida nos EUA, logo depois da 2ª Guerra Mundial, com reformas orçamentárias, designando o orçamento de desempenho.

A respeito da modalidade de orçamento-programa, Burkhead reconhece que este atende requisitos como, planejamento, utilizado para instrumentalizar a revisão de políticas públicas, por parte dos chefes do Executivo e Legislativo.

Na década de 60, havia uma preocupação constante em integrar o planejamento com o orçamento e isso se concretiza na implantação do PPBS – Planing, Programming and Budgeting System, na administração federal civil americana, em 1965, pelo presidente Johnson.

Planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, suas inter-relações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo (in Smithies, Arthur, *apud* GIACOMONI, 2001, p. 68).

As Organizações das Nações Unidas – ONU preparou e divulgou o Orçamento por Programa e Realizações, uma importante iniciativa para o desenvolvimento das práticas orçamentárias moderna, onde este tem grande proximidade conceitual com o orçamento de desempenho. Apesar da contribuição do PPBS americano, o Orçamento-Programa avançou no sentido de se tornar elemento de integração entre o planejamento e a execução da ação governamental, possibilitando análise de custo-benefício, por meio de informações sistematizadas e classificadas, de forma a subsidiar a tomada de decisão a respeito das alternativas de ação.

Outra visão sobre o orçamento, segundo a corrente incrementalista, busca explicar como são construídos efetivamente os orçamentos dentro do real processo de planejamento orçamentário público. Segundo Wildavsky (1974), a formulação orçamentária possui forte característica competitiva.

Uma das constantes das programações orçamentárias é a divisão de papéis entre gastadores e poupadores, como resultado da escassez universal de recursos. As reivindicações e demandas sempre superam os recursos para satisfazê-las. Por isso, sempre há pessoas que querem mais do que tem, e outras que lhes mostram que não podem ter tudo o que gostariam. Os funcionários encarregados de promover as funções do governo são orientados na direção das necessidades. Por este motivo, o erário público precisa de guardiões que assegurem que o gasto não ultrapasse os recursos disponíveis e que todas as despesas assumidas recebam uma parte do que está disponível (WILDAVSKY, 1974, p. 187).

Ainda sob essa perspectiva, a proposta orçamentária se torna resultado de disputa entre aqueles denominados “gastadores e os guardiões”. “Gastadores” seriam aqueles dirigentes que estariam em contato com as demandas sociais. Os formuladores de defensores das políticas públicas, com conhecimentos potencializados para a construção de programas. Os chamados “guardiões” seriam os responsáveis pelo planejamento e finanças, pela projeção das receitas e despesas e pelo desempenho econômico e fiscal do governo. “A interação entre esses dois lados reforça o compromisso e exige que justifiquem e defendam suas posições: a especialização e os conflitos institucionais entre gastadores e guardiões produzem orçamentos melhores” (KELLY, 2001, p. 56).

Ainda sob essa mesma visão, as programações orçamentárias buscam não subestimar a força política dos grupos nos processos decisórios, onde a integração do planejamento com o orçamento proposto pela modalidade do Orçamento-Programa é questionada, pois o que move a construção orçamentária é o incrementalismo, isto é, “grande parte dos recursos é apropriada em programas antigos, já objetos de análise e decisões anteriores, e os novos programas tem que competir em busca dos poucos recursos disponíveis, o chamado incremento anual” (WILDAVSKY, *apud* GIACOMONI, 2001, p. 159).

Tudo isso mostra a complexidade do que é a gestão de recursos públicos. A literatura nos traz de forma ampla as principais contribuições para a evolução no trato do orçamento e principalmente que para a utilização ótima na implementação de políticas públicas requer manejo técnico e político, sendo que neste último a influência de grupos mais fortes ditarão os rumos das tomadas de decisões que implicarão de forma positiva ou não nas respostas aos anseios da sociedade.

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

O orçamento público em sua essência é a responsabilidade e o comprometimento com aquilo que é arrecadado da coletividade nas realizações do governo. Diante deste conceito, faz-se necessário pensar em mecanismos que possibilitem a otimização na utilização de recursos, oriundos desta arrecadação, para que desta forma se cumpra o compromisso dos gestores para com a sociedade.

O Orçamento-Programa, idealizado pela ONU, proporcionou uma grande influência no contexto brasileiro, no que diz respeito a planejamento e orçamento público. Tal influência se materializa pela Lei 4.320/64 e pelo Decreto nº 200, de 25/12/1967, onde estabelecem normas de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos, balanços e patrimônios das entidades governamentais e ainda colocam o planejamento como um dos princípios norteadores da Administração Pública brasileira.

No momento inicial de sua implantação, o instrumento do Orçamento-Programa enfrentou dificuldades em sua implantação efetiva, pois o país passava por um período de autoritarismo e ditadura, tendo uma forte centralização na normatização e regulamentação deste modelo orçamentário, pelo Executivo Federal e sua predominância sobre os demais poderes da União.

Na visão de Guedes (1999) as principais adversidades quanto a utilização da ferramenta do Orçamento-Programa foi a não integração entre planejamento e orçamento e ainda a ausência de reflexões acadêmicas relativos a se pensar em orçamento totalmente sendo parte de um planejamento. E por esta razão sugere que:

Em certa medida, está aí à gênese do fato das novas técnicas orçamentárias não terem sido levadas a pleno efeito, visto que as mesmas se apresentam descompassadas de outras formulações e somente se refletiram em controles financeiros mais centralizados (GUEDES, 1999, p. 4).

Os sistemas de planejamento e orçamento no Brasil teve uma evolução significativa, após a Constituição de 1988, tendo como pilares princípios como: recuperação das prerrogativas do Legislativo, para dispor sobre matérias orçamentárias, unificação orçamentária e integração entre plano e orçamento.

Um sistema de planejamento e orçamento composto por três instrumentos foi definido da Constituição para buscar a integração entre plano e orçamento. Tais instrumentos são: Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária Anual – LOA.

O PPA tem por premissa estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. (CF, Art. 165, § 1º).

A LDO é posta para atuar no que diz respeito a estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, servindo desta forma, como subsídio para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispondo também sobre alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências oficiais de fomento (CF, Art. 165, § 2º).

E por fim, a LOA, trata da alocação de recursos previstos em diversos programas, projetos e atividades, de acordo com diretrizes firmadas no PPA e de acordo com as prioridades levantadas na LDO.

É importante salientar que de nada serve todos estes instrumentos para garantir previsibilidade e de forma organizada atender as prioridades, se não houver disciplina em seguir o que foi posto com este planejamento, ou seja, a execução deve ser de acordo com o que foi definido pelo plano.

Problemas como a falta de confiabilidade de dados a respeito das situações periclitantes em termos sociais e ainda as incertas e imprevisibilidades do cenário político-econômico, além da inflexibilidade dos mecanismos, tudo isso torna menor a capacidade de atendimento às demandas sociais que surgem no decorrer da execução do orçamento público.

As inovações do sistema de planejamento se deram em consequência dos constantes déficits do setor público e ainda pela contaminação trazida pela Nova Administração Pública. Para tanto foram instituídas a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e um conjunto de decretos e portarias da União que estabelecem normas para elaboração e gestão do PPA e que trouxeram fortes contribuições para o sistema de planejamento e orçamento brasileiro.

Os impactos da LRF no modelo de gestão do setor público são perceptíveis no sentido de potencializar o controle centralizado das dotações orçamentárias em razão das exigências nos limites totais de gastos e ainda nas definições de limites específicos para algumas despesas. Instrumentalizar para uma maior vinculação entre as ferramentas do PPA, LDO e LOA, para que houvesse mecanismos que controlasse a execução, de maneira que esta não se desviasse das finalidades estabelecidas pelos instrumentos de planejamento. Isso tudo sem deixar de se preocupar com a avaliação e o controle das ações governamentais.

Segundo Guedes (1999) o papel básico do orçamento público é condicionar as ações futuras do governo em coerência com as necessidades sociais, com determinação de prazos. Essa definição concorda com a preocupação, tanto do próprio governo, quanto da academia em fortalecer o ato de planejar.

Abandonar o modelo autoritário dos anos 70 e de maneira democrática, estabelecer o diálogo entre as necessidades sociais e os recursos do governo para atendimento destas. A partir daí o planejamento deixa de ter uma mera função diagnóstica e passa ter uma função mais diretamente ligada ao contexto social, com o objetivo de estruturar mais fortemente o plano e para isso surge à figura do Planejamento Estratégico Situacional – PES. Para Huertas (1996) o PES concebe os problemas de maneira quase estruturada, ou seja, a incerteza dura onde o número de possibilidades e as suas probabilidades são desconhecidas, onde o planejamento para solucioná-los deve levar em conta a verdade e a declaração de problema de cada um dos diversos atores que compõem o cenário.

DEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, incorporou importantes diretrizes para de participação e controle social nas políticas públicas, por meio da participação da sociedade civil organizada. Esta participação, esta organizada prioritariamente através de Conselhos de Direitos ou de colegiados de áreas sociais, compostos em sua maioria, por lideranças de movimentos sociais ou representativa de trabalhadores.

Inicialmente é necessário ter clareza da relação entre a construção das políticas e a organização destas entidades sociais que muitas políticas, nascem do conflito econômico-político e social, exigindo dos governos intervenção a estes conflitos, daí deriva a característica repressiva presente nestas políticas, não considerando em muitas vezes, questões comuns existentes na sociedade. No entanto, este próprio movimento controla através das lutas, a estratégia repressiva do Estado.

Da mesma forma, estão na origem destas políticas, questões que dizem respeito ao permanente conflito com medidas de austeridade econômicas apresentadas pelo Estado, estas medidas implicam e limitam diretamente no conjunto dos direitos sociais reconhecidos pela constituição. Neste debate, correntes taxam muitas políticas de paternalistas, como geradoras de desequilíbrio financeiro, como algo de responsabilidade do mercado e não como direito social.

Campos (2001 p. 13, *apud* Maciel, 2007) define cidadania como o “conjunto e a conjugação de direitos civis, sociais e políticos assegurados aos membros de uma determinada sociedade. Tais direitos adquirem efetividade através do exercício das liberdades individuais, da participação política e do acesso a bens de consumo e à proteção social pública”.

Por esta definição, o reconhecimento dos direitos sociais acontece quando há mobilização e participação social. Ainda em relação ao tema, o autor supracitado assim define: “o conjunto de ações públicas, governamentais ou não, destinadas à satisfação de necessidades coletivas. Estas ações públicas integram o elenco de estratégias utilizadas pelo Estado com vistas à reprodução da força de trabalho e a preservação de ordem socioeconômica e política vigente”.

Esta definição faz opção à ideia de que o mercado promoverá a resposta a estas demandas sociais. Segundo Maciel (2007) “A cidadania é um produto construído em um ambiente contraditório em que a organização social e a participação cidadã são fundamentais para o reconhecimento e a legitimação dos indivíduos enquanto cidadãos.” Outra questão que caracteriza esta luta social e em especial a história dos direitos de cidadania no Brasil, e a ideia da conquista coletiva, ou corporativista, que em muitas vezes se opõem a questão da universalização de direitos, pois representa os interesses de determinada parcela da sociedade.

O cenário de relação, e existência, e efetiva participação destas políticas é o município ou o lugar de “viver das pessoas”, defendido por Jovchelovitch (1998, *apud* Maciel 2007). Portanto, nada mais significativo que estas sejam executadas de forma descentralizada em sua ampla maioria. Maciel (2007) elenca três objetivos centrais para a descentralização: aproximar o poder político do campo das reivindicações sociais; simplificar a burocratização de sua execução e democratizar a participação popular nas decisões.

Municipalizar e descentralizar são decisões que envolvem além do repasse de recursos financeiros, questões de ordem política, que dizem respeito a ceder espaços de poder e influência. O debate em torno deste tema foi intensificado a partir da Constituição de 88 e ainda persiste, em especial quando determina o reconhecimento do município como ente de execução e a permanência da centralidade federal na condução. Embora esta decisão não represente necessariamente a solução das questões sociais, esta é defendida pela base social, que reconhece no que diz respeito à municipalização, a capacidade de diálogo direto com o poder local e no caso da descentralização a possibilidade de atuação e fortalecimento destas organizações sociais e desobrigando o poder público de diversos encargos sociais. Esta argumentação recebeu significativa adesão a partir da década de 90 com o início de forte atuação de ONGs em parceiras ou cooperações com o Estado. Na contra posição a este argumento, a centralidade é defendida como meio de obter eficiência e a eficácia dos investimentos, em razão de sua ampliação de espaço de atuação e nos ganhos financeiros de escala de execução.

O modelo adotado pelo Brasil para a garantia da descentralização e o controle social das políticas sociais são os Conselhos de Políticas Públicas, normalmente constituídas paritariamente entre governos e sociedade. Estes como fóruns de exercício político, portanto do contraditório, apresentam-se como alternativa a garantia de ampliação dos direitos afirmando a democracia participativa, esta como complemento à democracia representativa, que não atendem em sua estrutura e sistema a totalidade das demandas sociais. Este exercício democrático por parte da sociedade civil organizada, segundo Maciel (2007) reverbera na construção da cidadania e também em “favor de uma experiência republicana que realize um Estado efetivamente público”.

Ainda há muitas questões a avançar para a verdadeira promoção do controle social nas Políticas Públicas, entre elas: superar a ideologização partidária nos conselhos, vencer o processo no qual reconhece direitos da maioria como direito universalizado e questões que envolvem a autonomia administrativa e financeira destes Conselhos em relação aos Governos, uma vez que destes dependem para sua manutenção. Não obstante a todos os desafios a ser superados, indiscutivelmente o Brasil caminha para efetivamente construir uma maturidade democrática, neste sentido o controle social se apresenta como um elemento de fortalecimento.

A FIGURA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento participativo é uma das formas onde a democracia se materializa efetivamente. Isso é a contraposição de que a participação cidadã na Administração Pública se encerra através do voto. Através deste dispositivo o cidadão deixa de ser um coadjuvante no processo e passa a ser um agente ativo na direção dos recursos para o bem e atendimento coletivo.

Para Genro (1997) a essência do orçamento participativo é a de democratizar as decisões de uma nova gestão, a partir de conselhos populares “... permitir que cada cidadão pudesse interferir na criação de políticas públicas e nas demais decisões de governo que tivessem importância para o futuro da cidade”. Isso possibilita que o planejamento tenha maior sensibilidade às demandas da sociedade e as políticas públicas atinjam o verdadeiro público alvo e atenda aquilo que se apresenta como prioridade.

Segundo Avritzer (2003) o instituto do orçamento participativo é uma maneira de balancear a relação entre democracia representativa e democracia participativa, tendo como base os seguintes objetivos: cessão de soberania por quem detém o poder local; auto regulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes e, reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes.

Diferentes metodologias são utilizadas para a execução do orçamento participativo em cada município, onde suas assembleias costumam ser realizadas através de discussões temáticas, elegendo-se delegados que representarão um tema ou uma localidade nas negociações com o governo.

Relatando a experiência de países pobres, Caiden e Wildavsky observam que poucos gastos são realizados de conformidade com os planos e que "... as decisões alocativas são tomadas pelos administradores e líderes políticos nos departamentos e ministérios de finanças, numa série de encontros *ad-hoc* através do ano".

Essa cultura tende a ser desconstruída e uma ferramenta de importante contribuição é o orçamento participativo, onde este sendo conduzido de forma bem estruturada, divulgada e executória, instiga o cidadão a ser ator no universo da alocação de recursos, renovando a esperança da população em dias melhores e fazendo assim, crescer um sentimento de importância e valorização da opinião própria, possibilitando o nascimento de um senso crítico sobre a gestão pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a apresentar os constructos teóricos a respeito do orçamento público como instrumento político para a alocação ótima de recursos entre uma diversidade de sistemas sociais.

A ideia era de dialogar entre os conceitos e a evolução do instrumento do orçamento público como ferramenta de planejamento, com a participação social e democrática, onde culminou na figura do orçamento participativo, sendo este uma forma de ação da sociedade perante as necessidades que assolam uma determinada comunidade ou território.

Pode ser observado que o orçamento público prescreve a soma das ações governamentais realizadas no interstício de um ano, estima as receitas, através da arrecadação de impostos e contribuições e ainda fixa as despesas que devem ser realizadas para atendimento das necessidades da população.

Inicialmente foi mostrado exemplos de funcionamento do orçamento público pelo mundo, mais precisamente sob a perspectiva no contexto da Inglaterra e dos Estados Unidos, neste primeiro momento tendo seu papel primordial o de controlar os gastos do governo.

Com o passar do tempo e a evolução e desenvolvimento do contexto socioeconômico, houve a percepção de que o que antes era visto como ferramenta de controle deveria abarcar também outras funções que não só atendessem a grupos de interesse, como também deveria dar respostas às demandas sociais.

Para tanto foi incorporado em seu arcabouço o planejamento, dando uma nova roupagem ao instrumento do planejamento, isso nos Estados Unidos quando se inicia a fase do Orçamento-Programa, na década de 60, onde o planejamento surge como uma necessidade observada, inclusive pela ONU.

Tudo isso influenciou a cultura brasileira, que implementou tal instrumento e com o passar dos anos este sofreu reformas significativas até se tornar o que temos atualmente. No momento de sua implementação o país passava por uma época ditatorial e autoritária onde a figura do orçamento público não conseguiu atingir seus objetivos ao qual se propusera. Com o fim da ditadura e o início da era democrática foi possível moldar este instrumento para que de forma efetiva, direcionasse as potencialidades para atender os anseios da sociedade.

Entende-se que a participação da sociedade é fundamental para que haja um elo da própria sociedade com os que governam. Para tanto a instituição do Orçamento Participativo tem trazido a possibilidade de diálogo entre estes extremos, mas ainda ocorre um processo construtivo que precisa evoluir e expandir.

Democracia, participação social e exercício da cidadania são garantias obtidas após a Constituição Federal de 1988, mas que ainda precisa fazer parte da formação cidadã, principalmente na construção da base, com educação conscientizadora, que proporcione subsídios suficientes para que a população saiba atuar de forma a não deixar o poder nas mãos de poucos e que não conheçam efetivamente o que é prioritário para uma comunidade, município, território e até mesmo para o país.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. M. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- AVRITZER, L. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs). **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de Outubro de 1988.
- BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação, 1971.
- CAMPOS, Edval Bernardino e MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Conselhos Paritários: o enigma da participação e da gestão democrática, in: Revista Serviço Social e Sociedade n° 55**. São Paulo: Cortez, 1997.
- CAVALCANTE, Pedro. **Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura**. Revista de Administração Pública - RAP, v. 45, n. 6, p. 1781-1804, 2011.
- CORE, Fabiano Garcia. **Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento**. Brasília, ENAP, 2001.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo, Atlas, 2001.
- GUEDES, Álvaro Martins. **Orçamento Público e descentralização administrativa**. São Paulo, EAESP/FGV, 1999.
- HERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com MATUS**. São Paulo, FUNDAP, 1996.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. **O Processo de Descentralização e Municipalização no Brasil**. **Serviço Social e Sociedade n° 56**. São Paulo: Cortez. 1998.
- KELLY, Joanne e WANNA John. **A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo**. Revista do Serviço Público, Brasília, ENAP 2001.
- MENDES, D. C. V. R. **Democratizando o Processo Orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros**. Brasília: ESAF, 2004. 78 p. Monografia premiada em 3º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, São Paulo (SP).
- MOURA, R. A. **Princípios Contábeis aplicados à contabilidade governamental: uma abordagem comparativa Brasil - Estados Unidos**. Brasília, 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis APGS, Viçosa, v. 5, n. 1, pp. 70-90, jan./mar. 2013 <http://www.apgs.ufv.br> da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba, da Universidade Federal de Pernambuco e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- PIRES, V. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve e como se faz**. São Paulo: Manole, 2001.
- WILDAVSKY, Aaron B. and CAIDEN Naomi. **Planning and Budgeting in Poor Countries**, Transaction Publishers, 1980.