

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: Uma análise do orçamento participativo do Município de São Luís na participação popular e na gestão dos gastos públicos.**

*André Luiz Coelho Bandeira da Silva[[1]](#footnote-1)*

*Fernando José Andrade Saldanha*

Sumário: 1.Introdução. - Orçamento Público. Noção Jurídica e Princípios. 2. Orçamento Participativo. 2.1 Orçamentos participativos no município de São Luís do maranhão como forma de participação popular na gestão dos gastos públicos.

**RESUMO.**

Antes de abordarmos o tema proposto se faz mister elucidar o que seria orçamento público assim como todos os princípios que o regem, a fim de deixar o presente artigo cientifico mais coeso, princípios estes que serão abordado de maneira mais clara e precisa no decorrer deste artigo. O que se deve ter em mente neste primeiro momento é que Orçamento Público é um instrumento de planejamento governamental em que constam todas as despesas da administração pública, em consonância com a arrecadação das receitas previstas.

No que concerne os orçamentos participativos tem-se como ideia central a maneira como a sociedade de forma direta e incisiva elabora o orçamento municipal (no caso em tela o Município de São Luís do Maranhão) apontando todas as suas necessidades e carências, definindo assim todas as demandas das quais necessitam de uma maior efetivação. Segundo Gomes ( 2004, p.27), de forma mais clara e aberta essa efetivação visa proporcionar qualquer cidadão um contato direto com os gastos das suas cidades, apontando assim, todas as suas necessidades, no caso as que são de maior relevância.

Palavras-Chave: Orçamento Público. Orçamento Participativo. Orçamento Municipal.

1. **INTRODUÇÃO**

Como dito alhures Orçamento Público é um instrumento de planejamento governamental em que constam todas as despesas da administração pública, em consonância com a arrecadação das receitas previstas, sendo o documento onde o governo reúne todos os tipos de receitas que são arrecadadas, tendo um controle através de seus programas onde está detalhado todos os tipos de gastos, os mais variados possíveis como manutenção de estradas, construções de escolas, é nesse orçamento que ficara detalhado todas as ordens de gastos e todos eles discriminados (planejamentogov.br), sendo elaborados pelo Poder Executivo que são: o Presidente, Os Governadores e os Prefeitos e são aprovados pelo Poder Legislativo, que compreende o Congresso Nacional, Assembléia Legislativa e Câmara de Vereadores, e em datas determinadas pela legislação Lima, (2007 P. 9).

Embora o Orçamento Público propriamente dito não seja o objeto de estudo porém este se faz de suma importância frente ao tema proposto uma vez que a sua total compreensão facilita no entendimento do estudo dirigido. Em sede de orçamento ao que tange toda a sua classificação para poder compreender a totalidade do orçamento participativo é de bom alvitre mencionarmos os principais princípios através da classificação doutrinaria de Kiyoshi Harada e Diana Vaz Lima tem-se os princípios:

* **Universalidade** – Contém todas as receitas e despesas do Estado. O Legislativo deverá conhecer antecipadamente o montante dos gastos públicos programados que compreende as receitas e despesas e com isso autoriza a cobrança de receitas até o limite capaz de cobrir as despesas. Princípio este mencionado em parágrafos anteriores – (Diana Vaz Lima 2007 P. 14)
* **Anualidade** – este princípio nos mostra que o orçamento deve obedecer a um período limitado de tempo e este período corresponde ao ano civil. (Diana Vaz Lima 2007 P.14)
* **- Unidade** – significa que o orçamento deve ser uno, isto é cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento, compreendendo todas as receitas e despesas do exercício, havendo uma comparação dos dois totais, se há um equilíbrio, saldo positivo ou déficit. (Diana Vaz Lima 2007 P.14)
* **- - Orçamento Bruto** – todas as receitas e despesas deverão aparecer no orçamento descrito com valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. (Diana Vaz Lima 2007 P.14)
* **- Não Afetação das Receitas** – este princípio determina a não vinculação da receita, onde o legislador não poderá vincular receitas públicas a determinados despesas, órgãos ou fundos, disposto na Constituição Federal no art. 167 IV. (Diana Vaz Lima 2007 P. 15)
* **- Equilíbrio**– estabelece que o total da despesa orçamentária não poderá ultrapassar o da receita orçamentária prevista para cada exercício. (Diana Vaz Lima 2007 P.15)
* **- Universalidade** – nos informa que o orçamento tem que especificar todas as receitas e todas as despesas, referentes aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, também os órgãos da Administração Direta e Indireta. (Diana Vaz Lima 2007 P.15)
* **- Publicidade** – refere-se ao fato de que todo o conteúdo orçamentário tem que ser divulgado através do meio de comunicação, para que a comunidade tenha conhecimento para a eficácia de sua validade. (Diana Vaz Lima 2007 P.15)
* **Exclusividade** – este princípio tem como objetivo impedir à autorização de conteúdo estranho a fixação das despesas e previsões das receitas, não tendo abertura para créditos suplementares e contratações de operações de créditos. .( Kiyoshi Harada 2006 – P – 91)
* **- Especificação** – tem como finalidade impedir as autorizações globais, tanto na arrecadação de tributos quanto na sua aplicação. Tendo que haver um plano de cobrança de tributos e um programa de investimentos, onde os mesmos terão que ser bem detalhados. Isto facilita a fiscalização do Poder Legislativo, fazendo com que os Parlamentares sejam fiscalizadores sobre as finanças do Poder Executivo. ( Kiyoshi Harada 2006 – P 98)

Estes princípios basilares são de suma importância para dar uma efetividade maior já que são os mais apontados pelas doutrinas majoritárias.

Em sede de Orçamento Público pode-se concluir que o mesmo versa sobre instrumento de planejamento das ações governamentais onde constam especificadas e detalhadas todas as receitas e despesas que serão executadas em um determinado exercício.

Dessa forma, o orçamento passou a ser a peça estratégica para o controle financeiro, deixando compatíveis receitas e despesas em volume, dentro de um determinado período de tempo. (Ricardo Venero Soares – acesso em 23/10/2015)

1. **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Ao contrário do orçamento publico no Orçamento Participativo ,este sim objeto de estudo , tem seu conceito trazido por Marcelo Minghelli de maneira clara em que diz “ Constitui-se como a maior forma democrática do orçamento publico, possibilitando através do povo uma maior transparência e um acompanhamento e fiscalização do povo sobre as ações do Governo.( 2005 , P 82).

Este orçamento tem como princípios basilares trazidos por Ricardo Lobo Torres, sob vários aspectos, dos mais variados a saber; Contexto Social; Econômico, Politico.

* **Contexto social**

O conjunto de fatores, como a desigualdade social, que proporciona a existência de um precipício socioeconômico gritante e injusto são motivos mais que suficientes para explicar o fato do orçamento participativo ainda não se ter tornado uma prática generalizada no país.

* **Contexto Econômico**

Com a forte crise da dívida externa nos anos 80, dificuldades com a balança comercial, desemprego, etc. observou-se em grande escala a inflação e o desequilíbrio das contas públicas. Nos anos 90, enquanto a inflação foi sendo controlada, o desequilíbrio das contas foi se agravando, sendo hoje um ponto frágil da economia brasileira.

Em razão desses elementos, tornou-se possível afirmar que o orçamento participativo é uma resposta dos setores sociais  prejudicados pela constante  dificuldade que os sucessivos governos brasileiros têm encontrado para fazer frente às demandas por políticas sociais.

* **Contexto Político**

O orçamento participativo representa um foco de resistência ou um instrumento que pode ser enquadrado na proposta governamental de reforma administrativa e política, dependendo da postura de quem o esteja implantando, tendo surgido no Brasil no final dos anos 80, porém, muitos foram os fracassos que ocorreram ao longo desse período, o que propicia uma grande falta de informações sobre o assunto. ( TORRES, Ricardo Lobo - Curso de Direito Financeiro e Tributário - Renovar, 2ª edição, 2005.)

Diante do que fora explanado chega-se a conclusão através da visão doutrinaria de Ricardo Lobo Torre que o Orçamento Participativo tem como principal objetivo ser um instrumento de democratização, que visa assegurar a participação direta da população na definição das prioridades para os investimentos públicos, procurando romper com a tradição até então existente de apenas os governantes tomarem suas decisões, deixando os interesses da população de lado (Ricardo Lobo - Curso de Direito Financeiro e Tributário - Renovar, 2ª edição, 2005.

2.1 **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS DO MARANHÃO COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DOS GASTOS PÚBLICOS.**

Diante do contexto ora explanado sobre o orçamento participativo que fora feito a delimitação do tema em sede do Município de São Luís do Maranhão como forma de participação popular na gestão dos gastos públicos, através da visão Eline Bastos de Sousa¹, Lauro Augusto de Oliveira Neto² e Tatiana Alves de Paula³.

o Orçamento Participativo, do município de São Luís dividiu-se em 15 regionais sendo subdividida em 50 microrregionais criando em 1998 a SEMOP–Secretária Extraordinária Municipal do Orçamento Participativo, que tivera como incisiva participação da população sendo respeitada as 5 (cinco) fases , que são a Reunião de Sensibilização, nas microrregionais com o secretário da SEMOP, para iniciar o Orçamento Participativo; a Audiência Pública, nas regionais com o prefeito ou seu representante, para a prestação de contas; a Plenária, nas microrregionais, para eleição, dentre os membros da comunidade, dos delegados(01 para 10 pessoas) e dos conselheiros(02 por regional) e indicação das prioridades de obras e serviços; a Assembleia Geral, com os conselheiros e delegados, para decidir as prioridades; e a Reunião do Conselho, com os 30 conselheiros, o prefeito e os secretários, para elaborar a proposta orçamentária endereçada à câmara municipal.

Atualmente somente a Reunião do Conselho é realizada e mantida pela SEMOP, as demais fases estão suspensas desde 2002. Constatou-se que, hoje, a participação popular é incentivada por ONGs como o Centro de Defesa e a Cáritas que realizam cursos de agentes populares de direitos e fóruns sobre orçamento público, respectivamente; e ainda que, o NMPDP vem realizando, nas comunidades Ludovicenses, cursos de capacitação popular sobre o Plano Diretor Participativo, que deve ser implantado até outubro de 2006 em São Luís e que inclui uma gestão orçamentária participativa. O exercício da cidadania, como participação e acompanhamento dos gastos públicos, no município de São Luís, foi infimamente realizado com o Orçamento Participativo, pois esta experiência de participação popular surgiu verticalmente, isto é, foi idealizada unilateralmente pelo poder público, gerando inadaptabilidade com a realidade local devido a pouca conscientização política da sociedade Ludovicense, o que levou à suspensão das deliberações populares em 2002.

Portanto, para que o exercício da cidadania seja satisfatoriamente realizado, o poder público municipal de São Luís deveria firmar parcerias com as ONGs, que realizam atividades de conscientização popular e com o NMPDP – Núcleo Maranhense do Plano Diretor Participativo para que, com o suporte governamental, estas ações fossem ampliadas e fortalecidas, garantindo, assim, uma participação popular mais consciente. Além disso, para solidificar a conscientização política na sociedade, deveriam ser implantados no conteúdo programático das escolas municipais, temas como orçamento público, direitos e deveres dos cidadãos e participação social na administração pública. Dessa forma, poderia a sociedade ludovicense efetivamente participar e acompanhar a gestão dos gastos públicos e, consequentemente, exercer plenamente o fundamento constitucional da cidadania.

O orçamento participativo tem o desafio de promover a população à conscientização cidadã de participação e organização do mesmo. Os municípios que efetivam de forma coerente, prática e organizada esta ferramenta, apresentam resultados significados no universo de distribuição recursos e gastos públicos. Todavia a população deve buscar se inserir no contexto do orçamento participativo de forma atuante, procurando utilizá-lo como ferramenta de intervenção sobre a realidade socioeconômica de seu município.

Diante de tudo que fora dito sobre orçamento participativo, pode-se concluir, portanto, que a participação popular na construção do orçamento participativo constitui elemento democrático com poder de promover a qualidade orçamentária dos municípios e ao mesmo tempo exigir, fiscalizar e divulgar seus resultados de forma transparente e eficiente compreendendo esta construção participativa como alcance da cidadania em que a administração pública deva ser usada em prol do povo, indo muito mais além, ou seja, é um processo gradativo, amplo, que envolve o interesse de construção através da população conjuntamente com o poder público local em efetivar espaços de democracia participativa, espaços este que a população desenvolva sua cidadania, sua representatividade, sua autonomia, seu exercício político de cuidar do bem público em prol da coletividade como fora visto nos parágrafos anteriores.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AVRITZER, Leonardo O Orçamento Paticipativo e a Teoria Democrática : um balanço crítico.http://www.democraciaparticipativa.org/files/LeonardoAvritzer-Oor%E7amentoparticipativoeateoriademocr%E1ticaumbalan%E7ocr%EDtico.pdf acesso em 25/03/2010

DIAS, Márcia Ribeiro. Sob o Signo da Vontade Popular: o orçamento participativo da Câmara Municipal de Porto Alegre. 2002, Editora UFMG, Belo Horizonte

FONTENELE Alysson Maia O Orçamento Público no Brasil. Disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3738  acesso em 19/03/2010

(1. graduanda do depto. de direito da Universidade Federal do Maranhão - UFMA; 2. graduando do depto. de direito do Centro Universitário do Maranhão-UniCEUMA; 3. profª do depto. de Economia, Contabilidade e Direito da UEMA)

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 2006, Editora Jurídico Atlas.

Jacintho Roque – Contabilidade Pública 1989 – Editora Ática S. A  São Paulo.

LIMA, Diana Vaz. CASTRO, Róbison Gonçalves de. Contabilidade Pública. 2007, Editora Atlas S. A São Paulo.

MINGHELLI, Marcelo. Orçamento Participartico: uma leitura juridico – política. 2005, Editora Ulbra

TORRES, Ricardo Lobo - Curso de Direito Financeiro e Tributário - Renovar, 2ª edição, 2005.

<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico> acesso em 22/10/2015.

<http://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1148_1._edital_de_chamada_publica_-_semgop_-_001-2015.pdf> acesso em 26/10/2015.

1. Acadêmico do 7º Período Noturno do Curso de Direito da Faculdade Santa Terezinha - CEST [↑](#footnote-ref-1)