



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

LUCIANA AFONSO SOARES SILVA

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL DEMOCRÁTICA E  
PARTICIPATIVA**

Brasília – DF

2019

LUCIANA AFONSO SOARES SILVA

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do certificado de especialista (*lato sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Professora Orientadora: MSc. Sonirza Correa Marques

Brasília – DF

2019

LUCIANA AFONSO SOARES SILVA

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

**Luciana Afonso Soares Silva**

MSc. Sonirza Correa Marques  
Professor-Orientador

MSc., Roque Magno de Oliveira,  
Professor-Examinador

MSc., Olinda Maria Gomes Lesses  
Professor-Examinador

Brasília, 28 de maio de 2019

## RESUMO

Este trabalho constitui numa abordagem acerca da Gestão democrática participativa na previsão Orçamentária Municipal, considerando aspectos teóricos que consubstanciam a noção geral de democracia, dos entraves e fatores que dificultam a efetividade da democracia governamental. Apresenta também o percurso histórico de “democratização” brasileira que contempla a descentralização político-administrativa, prevista nos termos da constituição de 1988. Nesse contexto, merece atenção também, as considerações sobre a educação brasileira para uma consciência democrática na sua formação e na concepção de uma cultura de envolvimento nas questões públicas voltados ao interesse coletivo. A participação popular na definição das políticas públicas ganha força na gestão orçamentária participativa, prevista no Estatuto da Cidade, que visa o comprometimento da comunidade para a elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

Palavras-chave: 1 Gestão Democrática. 2 Participativa. 3 Orçamentária.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Contextualização.....	3
1.2 Formulação do problema.....	4
1.3 Objetivo Geral.....	5
1.4 Objetivo Específico.....	5
1.5 Justificativa.....	6
2 REVISÃO TEÓRICA.....	8
2.1 Gestão orçamentária Participativa dos Municípios.....	8
2.2 Orçamento Participativo - instrumento da consolidação de uma Gestão Participativa .....	9
2.3 Audiências Públicas.....	16
2.4 Normativas para participação popular na elaboração das Leis Orçamentárias.....	18
2.4.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	19
2.4.2 Lei Orçamentária Anual (LOA).....	20
2.4.3 Execução Orçamentária.....	20
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	23
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	24
5 REFERÊNCIAS.....	26

## 1 INTRODUÇÃO

A palavra gestão que têm significado relativo – ato de gerir, gerência, administração democrática – relativa ou pertencente à democracia; democracia – doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder.

Uma gestão participativa acredita na possibilidade do diálogo, com o objetivo de encontrar caminhos para atender às expectativas da população. Ao envolver pessoas comuns nos atos de interesse público, é possível estabelecer relações menos autoritárias e menos inflexíveis, aproximando a sociedade às questões públicas, de forma a dividir responsabilidades para uma gestão democrática de resultados.

Portanto, os Estatutos das cidades devem trazer em sua composição, a participação popular na definição dos instrumentos normativos orçamentários públicos, a saber, da lei orçamentária anual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei do plano plurianual.

Legalmente nenhum desses instrumentos poderá ser aprovado sem que sejam realizados debates, audiências e consultas públicas. E é vedado ao Poder Legislativo municipal aprová-los sem a anuência dos mecanismos e critérios legalmente previstos.

O orçamento público se insere na realidade da gestão pública como instrumento a serviço da sociedade, cujos interesses estarão encimando, sempre, o atendimento a rigores formais da "burocracia orçamentária".

Ao abordar o tema *problemas contemporâneos do orçamento público*, Marinho (2001, p. 85-92), considerando a complexidade de nossos dias, aponta para a transformação do orçamento de simples designação de receita e despesa, em plano de governo, com a indicação de problemas fundamentais articulados. E acerca dos planos de governo, destaca que a atual Constituição brasileira adota um regime de planos – plurianuais, nacionais, regionais e setoriais – os quais, segundo a sua preleção

(...) se convertem, se elaborados, em documentos ou instrumentos que contêm problemas complexos, de ordem social, de ordem econômica, de ordem financeira. Incluídos todos no orçamento, não de ser necessariamente compreendidos com a flexibilidade necessária a fazê-los meios de satisfação dos interesses coletivos, e não forma de cumprimento de formalidades puramente legais.

Entendemos que o orçamento público deve ser um canal de viabilização de políticas públicas voltadas à satisfação dos interesses da coletividade, na medida em que compõe os

planos de governo e lhes permite a execução de forma equilibrada e flexível visando a consecução do desenvolvimento social, em seus diferentes espetos.

No entanto, Silva (1997, p. 673-674) esclarece que o princípio do equilíbrio orçamentário, que chama de regra de ouro das finanças clássicas, não é a economia que deve equilibrar o orçamento, mas o orçamento é que deve equilibrar a economia, levando em conta que a tributação e os gastos públicos constituem mecanismos básicos da política compensatória, que, às vezes, requer uma política de *deficits* fiscais, outras vezes a sua contenção.

Com esse olhar sobre o orçamento público, faz crescer em importância a participação popular na gestão orçamentária, no enfrentamento da questão e das múltiplas tensões entre concepções e perspectivas de diferentes atores sociais governamentais e não governamentais que evidenciam a necessidade de maior envolvimento de toda sociedade para o levantamento das demandas sociais, discutidas democraticamente e dotadas, por essa razão, de maior legitimidade.

## 1.1 Contextualização

### História da Gestão democrática

Durante a Revolução Industrial, surgiram modelos de produção em larga escala e a necessidade de análise, consultoria e supervisão dos diferentes processos que ocorrem na organização. Com isso, e os modelos de gestão foram necessários para gerar mudanças no contexto organizacional e social. A palavra "Modelo" tem sua origem no latim "Modulus" que significa um molde, ou forma. A Gestão se baseia nas funções evidenciadas por Fayol, que são: planejar, organizar, controlar, coordenar e comandar, no ambiente organizacional (CHIAVENATO,1996).

Os diversos segmentos e organizações sociais passaram a fazer parte na definição da agenda do governo, direcionando as ações a serem priorizadas, dividindo responsabilidades com a população para a descentralização administrativa e, conseqüentemente, para a desconcentração do poder político.

Graças à Constituição de 1988 com mecanismos de democracia participativa previstos no art. 14 da Constituição Federal (plebiscito, referendo, iniciativa popular), há outros dispositivos espalhados no texto constitucional, como os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5.o, XIV e XXXIII) e o direito de petição e de certidão em repartições públicas (art. 5.o, XXXIV), formalizaram todo esse processo da participação das coletividades no gerenciamento público tendo em vista a consolidação da democracia e efeitos positivos no sentido de potencializar a eficácia da gestão pública como a democratização das relações políticas. E a centralização político-administrativa passou a ser vista e associada a práticas não democráticas e à ausência de transparência das decisões, impossibilitando o controle social das ações do governo.

Além da Constituição Federal de 1988, outros instrumentos vieram a contribuir e reforçar a participação popular nas tomadas de decisões, como por exemplo, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) no Capítulo IV, trata da "Gestão Democrática da Cidade": órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O direito da participação popular na gestão pública é uma das conquistas da sociedade, onde a participação popular tem grandes oportunidades de discutir e opinar sobre quais são as



necessidades mais urgentes agindo junto com os gestores públicos na elaboração e consecução das políticas públicas para o desenvolvimento a curto, médio e longo prazo.

## **1.2 Formulação do Problema**

### **Os desafios da Gestão Participativa**

Na evolução atual do Estado, aprimorou-se os mecanismos de fiscalização pela sociedade, caracterizando como de importância fundamental a participação no controle social, com a exigência da transparência nos atos governamentais, não admitindo no Estado Democrático de Direito que o governo fique enclausurado, hermético, sem dar satisfação de seus atos.

Nesse sentido o gestor público municipal também é desafiado a estabelecer estratégias para ações a fim de reforçar essa potencialidade democrática. Portanto, a complexidade da gestão pública municipal é a diversidade os temas a serem tratados e dos atores envolvidos com as políticas públicas.

A participação é de grande relevância social para a o desenvolvimento de cidades sustentáveis, e se todas as cidades brasileiras adotassem um modelo de gestão democrática e participativa a sociedade teria mais oportunidade de contribuir com as tomadas de decisões, com o controle social das políticas públicas, dos gastos públicos e da transparência governamental. Pois através dessas intervenções é que realmente se buscará a concretização e efetivação de políticas públicas, capazes de atender as demandas sociais.

Com a garantia de um Estado de direito democrático e participativo é que se regulamenta a efetivação do controle social pode ser entendida como a capacidade que a sociedade ou o cidadão tem de intervir nas políticas públicas, nas decisões governamentais, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos (PPA – Plano Plurianual, LOA – Lei Orçamentária Anual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária, entre outros) de ação do ente federado que pode ser a União, Estado e o Município, acompanhando a verificação das ações da Gestão Pública na execução destas políticas. Com isso o controle social realmente poderá acontecer não ficando como uma utopia, que muitas das vezes leva a sociedade a desacreditar na ação fiscalizadora e participativa junto à esfera pública.

Contudo, não se deve olvidar que o processo de participação democrática na elaboração – e também na execução – orçamentária, não está imune a intercorrências que lhe

podem afetar desde a efetividade até a própria legitimidade. Dentre os possíveis entraves ao processo de democratização orçamentária na esfera municipal, propensos a diminuir sua importância e eficácia, merecem destaque a vinculação de receitas a determinadas despesas, por força constitucional, os interesses do Estado (racionalismo), e a falta de educação para a cidadania.

### **1.3 Objetivo Geral**

Identificar através de estudos de pesquisas sobre a operacionalização dos mecanismos que possibilitam a participação popular que se dá por meio do processo administrativo, que conforme Justino de Oliveira o “processo e participação são institutos indissociáveis”. Na gestão democrática dos municípios que devem envolver a submissão à sociedade do planejamento, elaboração de leis e decisões governamentais socialmente relevantes.

Que nesse sentido o art. 29, inciso XII da Carta Magna de 1988, determina a cooperação das associações representativas da sociedade civil no planejamento municipal, sendo que este preceito deve estar contido na Lei Orgânica Municipal, permitindo, assim, a formulação, o planejamento e a execução das políticas públicas municipais de acordo com as prioridades locais eleitas pela sociedade civil.

### **1.4 Objetivos Específicos**

Entender a máquina pública com o embasamento legal e sua contextualização na realidade do país.

Caracterizar a problemática do cenário atual dos diversos os desafios e as possibilidades colocados na ordem do dia à gestão democrática dos Municípios.

Identificar os passos a serem seguidos para a concretização da democracia e efetiva participação popular para desde a formação do projeto de lei orçamentária, para a elaboração do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. Pois se a população não participar dessas duas primeiras fases, a possibilidade de atuar decisivamente no projeto de lei

orçamentária anual ficará muito limitada, pois, nos termos constitucionais, terá que atender o definido por essas duas leis prévias.

### **1.5 Justificativa**

A participação popular na gestão dos Municípios apresenta-se como um desafio de grandes proporções e de várias dimensões, pois culturalmente, nossa educação, tanto como fatores históricos, ficamos diante de um campo de conhecimento restrito aos especialistas, - devido à própria estrutura da Administração Pública, aos termos técnicos e à complexidade da legislação.

No processo de participação cidadã na gestão democrática, existem caminhos e fases que a mesma deve perpassar, são eles: normatização, execução e fiscalização das políticas públicas. Desde o momento da identificação dos objetivos e necessidades e da discussão dos planos, projetos, programas, inclusive, das formas pelas quais a comunidade pode participar na implementação do que for decidido e, observando-se se foram ou não atendidas ao final, às demandas dos vários atores sociais presentes no panorama municipal.

As participações de minorias (geralmente tribais, raciais ou religiosas), de grupos discriminados, e ainda, de grupos diretamente afetados, como associações comunitárias representando interesse de grupos específicos, como bairros, unidades de vizinhança, distritos ou usuário de determinados serviços devem ser garantidos para que esse processo seja o mais democrático possível e conseqüentemente funcione melhor.

Nossa constituição nos dá o direito de fiscalização das finanças públicas, o que abrange a gestão orçamentária municipal na participação dos munícipes na elaboração e execução dos orçamentos públicos, a obtenção de informações sobre as finanças públicas e a participação na definição das prioridades.

Para elevar o padrão de eficiência e a autonomia dos municípios, as leis orçamentárias explicitam os planos de investimentos em longo e curto prazo, a previsão de receita e as despesas do exercício, portanto, no âmbito do Estado Democrático de Direito fortalecendo a democracia e a cidadania.

Os mecanismos constitucionais de planejamento e execução orçamentários são: O Plano Plurianual (PPA) que contém um planejamento a ser realizado durante os quatro anos de mandato do Prefeito, a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) que compreende as metas e prioridades da administração pública para o ano subsequente e define o que vai ser

apresentado na Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta por sua vez, apresenta a previsão de receitas e despesas do município para o ano seguinte, demonstra o que a administração pretende arrecadar e onde pretende investir os recursos arrecadados.

No Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) prevê a realização de debates, audiências e consultas públicas nos processos de elaboração e discussão dos Planos Plurianuais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual. E por sua vez a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que o poder executivo tem que permitir a participação da sociedade no processo de elaboração das leis *supra* referidas, o que determina a necessidade de realização de audiência pública para que a sociedade seja ouvida, na previsão de audiências que é facultada para garantir a transparência e o controle popular na gestão fiscal.

## **2 REVISÃO TEÓRICA**

### **2.1 Gestão Orçamentária Participativa dos Municípios**

Com o processo de redemocratização da sociedade brasileira, iniciado no final da década de 70, foi colocado em debate sobre a administração pública, ressaltando o esgotamento dos modelos tradicionais de gestão, pois o contexto do momento era somado à crise fiscal, déficit público, desempenho insatisfatório das empresas públicas, frente a um cenário em desenvolvimento da globalização e das tecnologias. Porém era explícito a inadequação do modelo de Estado unto à crise da capacidade governativa.

Nesse contexto, desenvolveu-se a Reforma Estrutural do Estado Brasileiro em 1995, a fim de resgatar a eficiência, responsabilidade e transparência da Administração, introduzindo ao debate sobre o desempenho da gestão governamental com o discurso da descentralização, colocando em pauta a participação cidadã e o controle social dos atos, enfatizando a necessidade de uma administração democrática fim de promover o fortalecimento dos Municípios e impondo a construção de uma nova administração pública voltada para o cidadão.

A proposta da participação da sociedade no processo decisório nos Municípios tem o objetivo de deixar de ser vista como problemática política, passando a uma problemática técnico-administrativa. Mas agora sob a visão da eficiência das ações governamentais, que envolve as propostas de uma nova administração, planejamento estratégico, avaliação das ações governamentais e o desenvolvimento local.

No início da década de 90, o Brasil em busca da eficiência das ações governamentais, intensificam-se a municipalização e descentralização das políticas públicas com a elaboração das leis orgânicas municipais, resultando a autonomia organizatória dos Municípios, e também com um conjunto de leis e políticas federais e estaduais de incentivo e de transferência de competências para o âmbito municipal.

A Gestão Democrática dos Municípios é um processo que oportuniza o ajuste entre os atores públicos, privados e da comunidade em geral.

## 2.2 Orçamento Participativo - instrumento da consolidação de uma Gestão Participativa

As principais diretrizes a respeito da vida cidadina tendem a ser consolidadas quando da elaboração e votação do orçamento municipal, processo que se realiza de forma sistemática a cada ano na proposta de “orçamento participativo”, a sociedade civil organiza e opera como elemento auxiliar ao Poder Executivo e ao órgão legislativo, a Câmara Municipal.

No caso dos municípios, a proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA), que será enviada para a assembleia legislativa no caso dos Estados, ou câmara municipal, através reuniões públicas, abertas, periódicas e as deliberações dessas assembleias.

Orçamento Participativo (OP) como um mecanismo governamental de Democracia Participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais e governos estaduais, através de processos da participação da comunidade. Seu objetivo é assegurar participação direta na definição das prioridades para os investimentos públicos. O orçamento participativo permite à população discutir o orçamento e as decisões sobre os recursos municipais ficam compartilhadas entre os poderes Executivo, Legislativo e a população. “O Orçamento Participativo propõe-se a ser um instrumento do poder executivo de escuta das comunidades, de prestação de contas e de fiscalização da ação do estado por parte da comunidade” (STRECK, 2003, p. 122).

O Orçamento Participativo é um dos mecanismos da Gestão Democrática que efetivamente promove a inserção popular na gestão pública municipal, esse programa demonstra sua importância para a sociedade, porque definem as bases norteadoras das políticas públicas de investimento do orçamento público, visando à promoção do desenvolvimento da cidade, despertando nos participantes o sentimento de responsabilidade com a coisa pública e de obrigação social. Pois os problemas vivenciados na cidade, são primeiramente identificados pela própria população. Porém ainda são encontrados entraves na efetivação da proposta democrática que necessitam ser revistos para que verdadeiramente a máquina pública possa funcionar produzindo os efeitos esperados para uma concretização de resultados que a sociedade necessita com muita urgência. A seguir será discutido sobre esses entraves e dificuldades encontrados.

### a) Vinculações impostas pela Constituição Federal

Por força de vinculações impostas pela própria Constituição Federal, das dotações consignadas na lei orçamentária, muitas elegem prioridades nos gastos públicos e impõe ao administrador a obrigação de fazer incluir no orçamento anual não apenas itens de despesas,

mas também o controle de percentuais mínimos de aplicação, exigência que retira das assembleias populares o poder de disposição sobre o orçamento, em sua totalidade.

Porém isso não retira do povo a condição de eleger prioridades, mas não deixa de ser de uma forma engessada, na medida em que reduz o universo de mobilidade na construção dessa peça orçamentária, mas que continua a existir quando, dentro do tipo e patamar de despesa impostos pela própria constitucional, a escolha dos itens específicos em que se dará o gasto pertence àqueles que elaborarão a lei orçamentária.

A Constituição Federal de 1.988, focando a questão educacional, exige, em seu art. 212, que o Município aplique anualmente nunca menos que vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos – incluídas as receitas de transferências – na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Isso poderia ser visto como um severo entrave à efetividade democrática do chamado orçamento participativo, dada a aplicação compulsória sob o argumento de que há uma substancial parcela das receitas orçamentárias que estarão inevitavelmente comprometidas com uma despesa determinada, retirando dos foros populares a disposição sobre tais receitas.

Porém, a exigência diz respeito aos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, previsão de cunho *genérico* que não obsta que se delibere, com razoável nível de liberdade, sobre itens específicos a integrar tais gastos e a constar no orçamento, cuja conformação é eminentemente *analítica* e que traz um controle de responsabilidades.

Ainda a Constituição Federal, após as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 29, assegura recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Embora haja a vinculação de substancial parcela das receitas municipais a despesas pré-fixadas na Constituição Federal, não se tolherá por completo a liberdade de eleição de prioridades, na medida em que, a exemplo do que ocorre no caso da educação, itens específicos de despesas estarão sujeitos ao processo de escolha e deliberação popular, que poderá, optar entre construir vários postos de saúde ou um grande hospital.

A se considerar, por fim, que a Constituição Federal fala em percentuais mínimos, não havendo óbice a que o orçamento preveja gastos em percentuais superiores ao piso fixado, segundo as necessidades e interesses da coletividade.

Outra forma de vinculação é considerada aos tributos de natureza vinculada, que impõem uma contraprestação estatal específica, como é o caso das taxas. A taxa de iluminação pública e a taxa de limpeza urbana arrecadadas para uma finalidade específica – custeio e expansão do serviço de iluminação pública e serviços de coleta e remoção do lixo urbano, respectivamente, não podem ser empregadas em nenhuma outra atividade estatal. E se

assim for feito, configura em desvio de verbas. Essa delimitação, contudo, não resulta na impossibilidade de que, ao se elaborar a proposta orçamentária, observada a vinculação em questão, sejam direcionados os gastos para áreas, projetos e regiões segundo a conveniência da coletividade.

A restrição ou o poder de disposição sobre o orçamento em seu todo ao poder deliberativo e mesmo opinativo sobre a lei orçamentária, não significa uma vedação à participação popular. Poder-se-ia dizer que veda a participação no " atacado" mas lha admite no "varejo". A se considerar que a liberdade não possui como pressuposto a ausência de limites, pode-se dizer que o povo permanecerá livre para opinar e deliberar, porém dentro de limites constitucionalmente postos.

## **b) Os Interesses do Estado**

É o estado que dá legitimidade às Políticas Públicas, que devem ter o objetivo em atender a sociedade como um todo, em caráter universal e somente o Estado possui a prerrogativa da coerção. Portanto esse desenho organizacional das instituições, influenciam de modo decisivo o encaminhamento de um processo político e a implementação das Políticas Públicas. O que pode desobstruir a execução de almas políticas, mas pode também, em alguns casos, emperrar totalmente a execução de um projeto.

Nesse contexto o racionalismo possui grande influência na formulação das políticas publicas. A racionalidade absoluta é praticamente impossível de ser alcançada devido a complexidade dos problemas sociais e da grande diversidade de fatores imprevisíveis contidos nesses problemas

O racionalismo objetivo do Estado, segundo Dallari ( 2001, p.172-173), se confirmado como futurível do Estado, implicará em formas autoritárias de governo, em que *os processos de apuração da vontade serão mais técnicos, com a inevitável consequência de aumento da autoridade de quem, como órgão do Estado, fizer a aplicação desses processos.*

Ao se definirem os critérios, estar-se-á, na realidade, definindo-se que decisão adotar, e os inaptos tecnicamente – nesse rol se incluirá, certamente, o povo – não terão competência e legitimidade para se opor. Competência técnica e legitimidade andarão de mãos dadas. Ao povo, diante desse quadro, caberá, apenas, homologar uma decisão já tomada, sem chance de dissenso. E onde não há dissenso não há democracia (BOBBIO, 2000, p. 75,76).



Se prevalecer esse modo de encarar a participação popular, esta diminuirá na medida em que se avultam, em diversidade e complexidade, os problemas e interesses coletivos, bem como os fatores, de ordem ética, política e social a influir nas decisões a serem tomadas.

A apuração da vontade popular por processos técnicos significa, efetivamente, que o critério para a tomada de decisão será eminentemente técnico, aqui colocado como antítese do critério político. Pode-se ainda dizer, com maior ênfase, que os critérios, por serem técnicos, pertencem à alçada dos profissionais com competência técnica, aos quais caberá defini-los.

O termo política, segundo sua acepção clássica, advém do termo grego *polis*, para significar tudo o que se relaciona à cidade, à sociedade, ao que é público. Quando se fala, pois, em critério político, tem-se em mente a adoção de parâmetros que tenham como referencial os interesses dos moradores da *polis*, que se manifestam por seus representantes ou de forma direta.

Na prática, retirar do povo o direito de manifestar-se sobre suas aspirações, dando-lhes o direito de dizer o que realmente é importante para a sociedade, deixando de manifestar seus interesses e necessidades, e entregando a apenas um grupo restrito com interesses próprios e de tecnocratas.

Esse é o risco que a tendência ao racionalismo estatal oferece às assembleias populares, que em vez de foro de ampla discussão democrática tornar-se-iam palcos em que os atores já têm a fala pré-determinada, são impedidos de improvisar e o final já foi previamente definido.

Ferreira Filho (2001:32) afirma que o povo deve ser chamado a decidir na medida da conveniência e sobre questões que estejam à altura de sua compreensão e apreciação e o nível de cultura política por ele atingida.

Se em uma assembleia popular em que a maioria dos votantes aspira por uma obra, há muita ansiedade pela comunidade. Dificilmente tal pleito deixará de sucumbir ante a argumentos técnicos detalhadamente expostos, opostos à pretensão.

Tudo isso, caso a tendência realmente se concretize, pode ocorrer justamente porque se parte de uma premissa que, na melhor das hipóteses, é questionável: critérios técnicos não convivem com critérios políticos.

Nessa perspectiva Borón (1999) também confere elementos para a análise ao anunciar que,

libertada dos limites erigidos por uma estrutura capitalista, a democracia está animada por uma lógica incluyente, abarcativa e participativa, tendencialmente orientada para a criação de uma ordem política fundada na vontade coletiva. Uma democracia cabalmente merecedora desse nome supõe a completa identificação entre o “demos” e o corpo eleitoral

efetivo. Mas, nas distintas fases da evolução capitalismo democrático, esta identidade esteve muito longe de se satisfazer.

Infelizmente a participação, muitas vezes, pode se pautar na noção limitada de referendar posições, sem ter real conhecimento de seu poder de decisão e prestar ao papel apenas de estar presente ou assinar documentos. Numa outra perspectiva, é preciso avançar na noção de participação real, onde cada pessoa seja capaz de tomar parte, ser parte, fazer parte.

### **c) Falta de uma Educação para a Democracia**

A falta de uma cultura de participação e a existência de inúmeras oligarquias, que entendendo de forma literal, é um “governo de poucos”, concentrando-se a um mesmo partido político ou grupo econômico e que em muitos dos Municípios sempre se serviram desse poder para a obtenção de vantagens pessoais ou corporativas, podendo levar à circunstância de que a gestão orçamentária seja democrática apenas sob o ponto de vista formal, na ilusão de estar participando e decidindo, mas nada mais estaria a fazer do que referendar decisões que foram objeto de conchavos de gabinete.

Portanto, quanto mais educado for o povo para a cidadania, para a democracia, quanto maior a conscientização e a maturidade políticas, menos risco haverá de que tais fraudes que se evidenciam na história brasileira.

Bobbio (2000, p. 29-52) ao abordar a questão do futuro da democracia, traz reflexões sobre as contradições dos regimes democráticos. E trata de um governo de todos, onicracia, deixando de impor limites para a democracia como: os sujeitos políticos mais relevantes na democracia deixaram de ser os indivíduos e passaram a ser sempre mais os grupos, grandes organizações, associações, sindicatos e partidos; o surgimento do mandato vinculado, em que o representante deve perseguir os interesses particulares do representado e não os interesses da nação; a persistência do poder oligárquico; a incapacidade de ocupar todos os espaços onde se exerce poder na tomada de decisões vinculatórias para o todo social; a não eliminação do poder invisível; e a não realização da educação para a cidadania.

A não educação e não preparado para os embates democráticos e para a efetiva participação nas coisas da *polis*, é o mesmo que abster-se da real democracia, evidenciando um entrave para a gestão orçamentária participativa, na medida em que o povo não instruído, ou, caso participe, tornar-se alvo fácil para aqueles que deturpam a vontade popular.

A Constituição Federal, em seu art. 205, ao tratar da questão da educação, diz que será promovida e incentivada visando ao preparo para a cidadania, sendo esta, um dos fundamentos da República.

E quando se tem uma educação para a cidadania, o termo educação não é tomado, certamente, apenas no sentido de educação formal, mas se tem em mente todo e qualquer processo educativo voltado à formação do caráter cívico de cada pessoa. E para que isto aconteça, a participação direta do Estado revela-se imprescindível.

Porque a falta de um processo educacional nesse sentido, pode resultar na falta de interesse por parte dos indivíduos, das questões públicas, voltados para o envolvimento nos problemas coletivos, resultando na baixa participação popular no processo de elaboração das leis orçamentárias.

Sem trabalhar a questão motivacional para um olhar do cidadão comprometido no exercício da cidadania, de uma forma verticalizada e descendente, é natural que o povo descredite, num primeiro momento, da questão da participação popular, assumindo uma postura cética quanto à efetividade desse novo modelo de gestão e é plenamente justificável numa sociedade em que a democracia é – ou foi - apenas formal, em que o cidadão sempre esteve alijado de toda e qualquer forma de discussão e decisão.

E isso tem que partir da educação formal, mas, sobretudo, na educação informal, vale dizer, aquela que se processa fora dos muros das escolas.

Ao tratar, em seu art. 221, a Constituição Federal brasileira, menciona a questão da programação das emissoras de rádio e televisão, estabelece como princípio que a deve informar a preferência a finalidades educativas e informativas.

Se levarmos em conta o princípio democrático, revelado na afirmação categórica do parágrafo único do art. 1º - *todo o poder emana do povo* - evidencia-se a obrigação de o Estado garantir que os meios de comunicação social, especialmente rádio e televisão, sejam instrumentos para que o povo atinja um grau de maturidade política tal que lhe possibilite uma efetiva participação nas discussões e decisões relativas a assuntos que interessam à coletividade.

A partir do momento em que a coletividade assiste à fiel execução daquilo que decidiu inserir no orçamento, crescerá a confiança na efetividade desse sistema. Em crescendo a confiança, tende a crescer o nível de participação popular.

Campos (1966, p. 42,43), em obra escrita há quase quatro décadas, chamava a atenção para a ação das oligarquias que, utilizando-se dos meios de comunicação, manipulam a vontade do povo, mantendo-o na ignorância e no erro. Diz o referido autor:

Para assegurar o conformismo do povo e mantê-lo submisso, a oligarquia utiliza-se de instrumentos de divulgação. É um processo que se desenvolve a todo instante, sem qualquer interrupção. Jornais, rádios, televisões, cinemas, agências telegráficas internacionais – tudo está articulado em função de um plano determinado, que tem por objetivo manter o povo em permanente estado de engano.

A educação tem um papel decisivo na formação de pessoas democráticas, que respeitam a liberdade de expressão e ação dos demais. Pois o processo educativo no geral é um ambiente formador de indivíduos sociais, que vivem e atuam em uma sociedade plural.

Sendo a escola um espaço democrático, sua organização administrativa, se relaciona com a democracia de forma a criar um espaço de convivência e representatividade de todas as partes e de todas as singularidades de cada um dos que a frequentam tornando um dos principais meios da sociedade na formação de cidadãos democráticos.

As políticas a serem aplicadas em situações sociais e o ambiente educacional relaciona-se com a democracia estabelecendo melhoria das condições de vida de todos os presentes. Porém ainda não há uma política de conteúdo a ser ministrado de forma que contribua para a formação consciente de um cidadão participativo das políticas públicas e sem conhecimento suficiente para requerer direitos já garantidos na Constituição Federal.

O processo de ensino / aprendizagem vai além de uma mera transmissão de informações e deve também chegar a uma perspectiva construtiva e plural, para uma educação de ensino da prática da democracia em que o conhecimento é construído na situação de comunicação entre professores e alunos e todas as demais composições escolares, a fim de que esse envolvimento torne produto de uma consciência de responsabilidades mútuas e cooperativista, capazes de formar cidadãos comprometidos com o interesse coletivo. Para a descentralização dos poderes e interesses, para o exercício de uma boa democracia expressa a diluição da figura hierárquica como definidora de leis e regras, mas na construção de um novo código de conduta, por meio da participação de todos os envolvidos através da representatividade de suas necessidades e interesses.

*“No exercício de sua cidadania, o indivíduo primeiramente tem consciência de que vivem em uma sociedade plural em que todos tem os mesmos direitos e deveres que ele. Também tem consciência de que suas ações tem implicações diretas e indiretas na sociedade, estas que devem ser elucidadas.*

*A partir dessas consciências de mundo, um bom cidadão constrói um modo de vida com responsabilidade social, reconhecendo a responsabilidade de manter a representatividade plural de todas as pessoas através de suas ações, eximindo-se de atitudes*

*de força e imposição de poder sobre o outro. A noção de cidadania está atrelada a uma gama de outras reflexões filosóficas, principalmente a ética e o compromisso social.”*

### **2.3 Audiências Públicas**

A Constituição Federal de 1988, no artigo 58, § 2o, inciso II, prevê a realização das audiências públicas pelas comissões do Congresso Nacional. As audiências públicas são espaços de debate para diversos atores sociais, sejam eles a população em geral ou o governo. São garantidas na Constituição Federal de 1988 e reguladas por leis federais, constituições estaduais, leis orgânicas municipais e a lei orgânica do Distrito Federal e são previstas nos regimentos internos dos órgãos públicos, bem como nas legislações dos entes federados, como por exemplo o que prevê a Lei Orgânica do Distrito Federal:

“Art. 289. Cabe ao Poder Público, na forma da lei, exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental para construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente, ao qual se dará publicidade, ficando à disposição do público por no mínimo trinta dias antes da audiência pública obrigatória.”

Tem como objetivo maior incentivar os presentes na busca de soluções de problemas públicos. Podem servir como forma de coleta de mais informações ou provas (depoimentos, pareceres de especialistas, documentos, etc) sobre determinados fatos. Também são realizadas na definição de políticas públicas, bem como para elaboração de projetos de lei, a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. Além disso, as audiências também podem ser feitas depois da implantação de políticas, para discussão e avaliação de seus resultados e impactos.

É dever do Poder Executivo realizar audiências públicas durante o planejamento municipal, na gestão da seguridade social, na gestão da saúde pública, na formulação de políticas e controle das ações na assistência social, e na defesa e preservação do meio ambiente.

As audiências públicas são divulgadas por intermédio da publicação do edital de convocação pelo órgão competente no Diário Oficial e mediante divulgação nos meios de comunicação disponíveis.

Segundo, Bruna Pereira, Estudante de Gestão Pública no Instituto Federal de Brasília (IFB), vice-presidente da FENEAP e estagiária da ADASA, Agência Reguladora de Águas,

Energia e Saneamento do Distrito Federal em sua postagem no site: [site politize.com.br](http://site.politize.com.br), “o órgão público deve deixar disponível para consulta pública, com o máximo de antecedência e acessibilidade, informações a respeito da questão a ser discutida na Audiência:

- Definir como será a dinâmica da Audiência, em que ordem os temas serão discutidos, quanto tempo será reservado para cada intervenção dos participantes, qual será a duração da Audiência, e garantir que os participantes tenham o direito de se manifestar sobre o tema, expondo seus pontos de vista de maneira justa e adequada.
- Envio de convites para autoridades e lideranças que comporão a mesa;
- Envio de convite para autoridades e lideranças em geral;
- Fixação de cartazes em locais de intenso fluxo de pessoas, como unidades de saúde, escolas, terminais rodoviários, prédios públicos;
- Elaboração de listas de presença geral e de autoridades;
- Lista dos inscritos para manifestação oral.
- A Audiência Pública geralmente segue o seguinte roteiro:
- Abertura solene e composição da mesa;
- Informações gerais sobre a pauta e a dinâmica dos trabalhos;
- Desenvolvimento dos trabalhos;
- Encaminhamentos finais;
- Encerramento da audiência;
- Registro das ocorrências em ata circunstanciada.”

A prática de abertura dessa arena dialógica constitui um elemento para o exercício democrático na construção das decisões que produzirá resultados coletivos. E em qualquer momento, a população pode solicitar aos seus representantes do poder Executivo ou Legislativo ou do Ministério Público a realização de Audiências Públicas para debater questões polêmicas e resolver conflitos que vivencia. Porém somente os órgãos públicos podem realizar audiências públicas, pois a eles cabe o exercício da administração pública, aí incluindo a resolução dos problemas de relevante interesse social que afetam a sociedade.

Conforme Valle, (2012, pag. 120) Disso não decorre um dever de vinculação ou subordinação ao que venha a ser trazido pelo diálogo social, mas certamente gera um dever de considerar essas atribuições, para incorporá-las ou descartá-las. Dada a sua importância a Audiência Pública não pode servir e nem ser um “evento simbólico”, mas deve ser uma

ferramenta que direcione a arena dialógica a uma prática que efetivamente aperfeiçoe o exercício da democracia deliberativa.

Todo cidadão deve ter o conhecimento que a audiência pública é um espaço de democracia participativa reconhecido e garantido por lei. Por meio das audiências, grupos e indivíduos podem expressar pontos de vista e necessidades diretamente a gestores públicos. Isso ajuda a melhorar o trabalho do poder público e traz mais poder à sociedade civil. Por tudo isso, é importante que você faça sua parte e compareça às audiências que debatam assuntos de seu interesse.

Historicamente, as audiências públicas têm sido espaços de debate de diversos assuntos de suma importância, como a mudança e melhorias de grande porte nas infraestruturas das cidades, criação de leis, assuntos relacionados a regulação (liberação de medicamentos, serviços de telefonia, água, eletricidade...), orçamento, impactos ambientais, segurança pública, formulação e revisão de planos diretores.

#### **2.4 Normatização da participação popular na elaboração das Leis Orçamentárias**

O Plano Plurianual é o instrumento gerencial de planejamento das ações governamentais de caráter estratégico e político, que deve evidenciar o programa de trabalho do governo manifesto nas políticas, nas diretrizes e nas ações para longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, quantificados fisicamente. O Plano Plurianual (PPA) abrange as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital, outras dela decorrentes e os programas de duração continuada.

A Portaria MOG 42/1999 incorporou ao Plano Plurianual os elementos que propiciam um gerenciamento intensivo dele: os indicadores de desempenho, nos quais se inserem, também, os indicadores sociais. Portanto, o PPA não deve ser elaborado de forma genérica, tendo por objetivo, apenas, atender aos dispositivos constitucionais, mas quantificar os objetivos e as metas físicas eleitas, transformando-se em um instrumento gerencial. Isso porque deve servir de referência básica para a elaboração dos demais instrumentos que integram o sistema orçamentário na área pública.

Logo, cabe ao PPA definir o que realizar em seu período de vigência para que sejam alcançados os objetivos estratégicos estabelecidos pela administração, traduzindo-os em ações concretas.

No artigo 165 da Constituição Federal, pela Lei 4320/64 e pela Lei Complementar 101/2000 (também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal) regula o uso dos valores financeiros recolhidos pela União, pelos Estados e pelos municípios por meio dos tributos. Estas normas instituem e regulamentam um modelo orçamentário que deve ser elaborado em três etapas: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Compete ao chefe do poder Executivo (no caso do municipal, o prefeito recém-eleito) elaborar o Plano Plurianual que vai guiar todo o período de um governo. O documento deve conter os objetivos e metas (quantitativas e qualitativas) que orientarão os programas e políticas públicas de governo, adotados ao longo dos quatro anos seguintes. A proposta é enviada à Câmara Municipal, onde é apreciada pelos vereadores que, após estudos, deliberações e audiências públicas, reencaminham ao prefeito, com eventuais emendas. Posteriormente, com o PPA já em vigor, também compete aos vereadores, a fiscalização da aplicação dos recursos nos programas de governo que ele prevê.

Para que atendam demandas prioritárias da população, o Plano Plurianual tem duração de quatro anos e vai do início do segundo ano de mandato até o final do primeiro ano do mandato seguinte (independente do prefeito ser reeleito). E esse procedimento possibilita que o novo mandatário tome contato com a situação das contas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que todos os gastos promovidos pela administração pública devem estar previstos no PPA.

#### **2.4.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**

Essa lei define as **metas e prioridades** do governo, organiza os objetivos do Plano Plurianual para que sejam posteriormente realizados por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). Na LDO devem conter, entre outros tópicos, a previsão de despesas referentes ao plano de carreiras, cargos e salários dos servidores, o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. As diretrizes referidas pela lei realizam a conexão entre as metas a médio e longo prazo do PPA e o formato orçamentário das ações prioritárias que serão elencadas na Lei Orçamentária Anual (LOA).



#### **2.4.2 Lei Orçamentária Anual (LOA)**

A Lei Orçamentária autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimentos. Elaborada anualmente, a LOA busca concretizar algumas das previsões constantes no Plano Plurianual e fixa todas as despesas referentes ao seu respectivo exercício fiscal. Como o PPA e a LDO, também está submetida à Lei de Responsabilidade Fiscal que recomenda critério por parte do administrador e da vereança, por ocasião da escolha das prioridades do município. Para atingir esse objetivo, a LOA programa suas ações com base nas prioridades propostas pela LDO.

A LOA divide-se em três orçamentos: o primeiro é o Orçamento Fiscal, que se refere a gastos com pessoal, custeio da máquina pública, transferências para outras entidades administrativas e outras atividades congêneres, além de planejamento e execução de obras, aquisição de equipamentos, instalações, material permanente, etc. A segunda categoria é o Orçamento de Investimentos, destinado a obras e incrementos na cidade.

A LOA também aborda sobre verba de contingência, isto é, aquela dotação orçamentária destituída de destinação, o que possibilita seu uso para a abertura de créditos adicionais ao Executivo.

#### **2.4.3 Execução Orçamentária**

Sendo o processo que consiste em programar e realizar despesas levando-se em conta a disponibilidade financeira da administração e o cumprimento das exigências legais. Configura-se no resultado final de todo este processo é a execução orçamentária, ou seja, a aplicação por parte do Poder Executivo dos recursos disponíveis em conformidade com o que foi estabelecido nas leis acima mencionadas.

Os objetivos da política orçamentária foram resumidos por Musgrave<sup>1</sup> em:

- Falocativa – assegurar ajustamentos na alocação de recursos;
- Função distributiva – conseguir ajustamentos na distribuição de renda e da riqueza;
- Função estabilizadora – garantir a estabilização econômica.

Para maior eficácia do controle, foram criadas normas e regras para orientar sua elaboração e execução, denominados de Princípios Orçamentários:

PRINCÍPIOS	LEGISLAÇÃO
Unidade	Art. 165, § 5º, incs. I a III, CF e LF 4.320/1964, art. 2º.
Universalidade	Art. 165, § 5º, incs. I a III, CF e LF 4.320/1964, arts. 2º, 3º e 4º.
Anuidade/periodicidade	Art. 165, inc. III, da CF, e arts. 2º e 34 da LF 4.320/1964.
Exclusividade	Art. 165, § 8º, da CF, e art. 7º da LF 4.320/1964.
Especificação/Especialização	Artigos 5º e 15 da LF 4.320/1964.
Publicidade	Artigos 37, caput, e 165, § 3º, da CF.
Orçamento Bruto	Art. 6º da LF 4.320/1964.
Não-Afetação de Receitas	Art. 167, incs. IV e IX, da CF.
Equilíbrio	Art. 167, inc. III, da CF, e art. 1º, § 1º, da LC 101/2000.
Programação	Portaria MOG nº 42/1999 e Pln. SOF nº 163/2001.
Legalidade	Art. 165, caput, e §§ 5º e 9º, e art. 167, inc. IV, da CF.
Sinceridade	Não positivado – subestimar ou superestimar.
Clareza e inteligibilidade	Não positivado – fácil compreensão.
Especificação	Art. 11 da LF 4.320/1964.
Proibição do estorno	Art. 167, inc. IV, CF.
Flexibilidade	Não positivado – necessidade de ajustes.

Fonte: **Confederação Nacional de Municípios – CNM Planejamento Municipal** – Brasília: CNM, 2013

A relação entre estas leis orçamentárias não é de fácil compreensão. Mas este modelo conhecido como Orçamento Participativo representa a forma mais adequada para que a população efetivamente se interesse pelo assunto.

Uma vez que o orçamento público transforma-se em lei após passar por um processo de ampla negociação, em que os governos deixam claro como pretendem gastar a curto e médio prazo os recursos arrecadados com impostos, contribuições sociais e outras fontes de receita.

O orçamento participativo realizado pela prefeitura Municipal, é consolidado somente após um estudo prévio das opções e possibilidades das obras a serem colocadas no orçamento público, votadas e discutida em fóruns e audiências públicas. Para só então o projeto mais votado entra na respectiva lei orçamentária.

---

1. MUSGRAVE, 1976, p. 25.

Segue abaixo o passo a passo do Ciclo Orçamentário, conforme publicação da Federação Nacional dos Estudantes dos Cursos do Campo de Públicas (FENEAP) de Isabella Tiburcio Alice Emmanuele Teixeira Peixoto:

1. O ciclo orçamentário tem início com a elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual pelo Poder Executivo. Isso ocorre no primeiro ano de governo do presidente, governador ou prefeito recém-empossado ou reeleito. Na União, o chefe do Executivo deve encaminhar o projeto de lei do PPA ao Legislativo até o dia 31 de agosto.
2. Os membros do Legislativo discutem, apresentam emendas e votam o projeto de lei do PPA até o encerramento da sessão legislativa. Na União, esse prazo termina em 15 de dezembro. Se até essa data o PPA não for votado, o recesso é suspenso e os parlamentares continuam em atividade até concluir a votação.
3. Com base no PPA, o Executivo formula o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, definindo prioridades e metas de governo. Os governantes recém-empossados baseiam-se no PPA elaborado no governo anterior. Na União, o projeto de LDO deve ser enviado ao Legislativo até o dia 15 de abril.
4. Os membros do Legislativo têm até o encerramento da primeira parte da sessão legislativa (30 de junho, no caso da União) para examinar, modificar e votar o projeto de LDO. Do contrário, o recesso pode ser suspenso até que a LDO seja aprovada.
5. O Poder Executivo formula o Projeto de Lei Orçamentária Anual de acordo com o PPA e a LDO. A elaboração da proposta orçamentária começa no início do ano e é concluída depois da aprovação da LDO. Na União, o presidente tem até 31 de agosto para encaminhar o projeto ao Congresso Nacional.
6. O Poder Legislativo deve examinar, modificar e votar o projeto de LOA até o encerramento da sessão legislativa, que ocorre em 15 de dezembro. Caso contrário, o recesso é suspenso até que a votação seja concluída.
7. Os órgãos e as entidades da administração pública executam seus orçamentos e ficam sujeitos à fiscalização e ao controle interno do respectivo poder, assim como ao controle externo (Poder Legislativo, Tribunal de Contas e sociedade).

8. Até 30 dias após a publicação da LOA, o Executivo estabelece o **cronograma mensal de desembolso** e a **programação financeira**, de acordo com as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.
9. A cada dois meses, o Executivo reavalia as estimativas de receitas e despesas, para verificar se a meta fiscal será cumprida. Se necessário, para atingir a meta, os poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) reduzem temporariamente os limites para a realização de despesas. Essa redução é denominada **contingenciamento**.
10. Conforme determina a Constituição Federal, 30 dias após o final de cada bimestre, o Executivo deve divulgar um **relatório resumido da execução orçamentária** (gastos do governo).
11. De acordo com determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, **os três poderes divulgam um relatório de gestão fiscal 30 dias após o final de cada quadrimestre**. Isso permite comparar a despesa com pessoal e o montante da dívida pública com os limites previstos na legislação.
12. Após o encerramento do exercício financeiro (31 de dezembro), o Executivo elabora os balanços e os demonstrativos contábeis gerais (de todos os órgãos e entidades da administração pública). Cada poder – Executivo, Legislativo e Judiciário elabora sua prestação de contas separadamente.
13. O Executivo apresenta suas contas do ano anterior ao Legislativo em no máximo 60 dias após a abertura da sessão legislativa, que tem início em 15 de fevereiro, no caso da União.
14. O Tribunal de Contas emite parecer prévio sobre as contas do Executivo e dos demais poderes. Normalmente, isso ocorre em até 60 dias após o recebimento das contas pelo Tribunal.
15. O Legislativo julga as contas apresentadas pelo Executivo. No âmbito da União, não há prazo fixado.
16. O Executivo divulga um **relatório de avaliação da execução do Plano Plurianual (PPA)**. Isso ocorre geralmente nos três primeiros meses do ano.

### 3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Na realização deste trabalho foi utilizada a pesquisa exploratória com estudos a partir das hipóteses de gestão democrática já conhecida e vivenciada por mim em gestão escolar.

Como o objeto de investigação, foi empenhado a pesquisa bibliográfica e busca de citações relevantes para facilitarem o entendimento sobre o assunto. Uma vez que decidi sair da zona de conforto da área vivenciada para outra desconhecida.

A pesquisa foi construída desde os primeiros trabalhos do curso, coletando dados primários, para a construção final mais aprimorada nas pesquisas de entrevistas publicadas em sites, divulgações de audiências públicas e conversa informal com o presidente da Câmara Municipal de Alexânia-Goiás.



Fonte: <https://www.extraderondonia.com.br/2019/03/09/em-abril-governo-estadual-realiza-audiencia-publica-em-vilhena/>

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia somente poderá ser efetivada com participação popular na elaboração e também na execução do orçamento público. Concretizada somente através das assembleias populares para a elaboração dos instrumentos normativos orçamentários – lei orçamentária anual, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual – para uma gestão democrática participativa do orçamento municipal.

Os entraves são as influências negativas decorrente de fatores que inviabilizam a efetividade dessa participação.

O engessamento das execuções orçamentárias é oriundo de fatores até mesmo de ordem legal, como a vinculação de algumas receitas a determinadas despesas, restringindo o espaço de discussão sobre a conformação orçamentária. Sem falar há dos fatores de ordem política e social, como a tendência ao racionalismo estatal e a falta de uma educação para a democracia, tornando os cidadãos além de críticos, participativos das demandas das necessidades coletivas.

A busca de soluções que visem a superar esses empecilhos cabe ao Estado e ao próprio povo para que a gestão orçamentária seja participativa de fato e democrática não apenas sob o ponto de vista formal, mas testando a veracidade da ferramenta democrática que necessita crescer, fortalecer e mudar a política de um país de cultura tão corrompida.

## 5 REFERÊNCIA

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7.ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo : Paz e Terra, 2000.

BORÓN, Atílio A. **Os novos Leviatãs e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina**. In: SADER, Emir, GENTIL, Pablo (Org.). Pós-neoliberalismo II: Que Estado para que democracia? Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CAMPOS, Arruda. **Fundamentos cristãos da democracia**. São Paulo : Fulgor, 1966.

CHIAVENATO, I. **Os novos paradigmas: como as mudanças estão mexendo com as empresas**. São Paulo: Atlas. 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo : Saraiva, 2001.

GARCIA, M. **Democracia, hoje – um modelo político para o Brasil**. Celso Bastos Editor, 1997.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 23.ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 1995.

MARINHO, Josaphat. Problemas contemporâneos do orçamento público. *In Direito do estado* : novos rumos. Tomo 1. Direito constitucional. São Paulo : Max Limonad, 2001.

MELLO, Edson. **Confederação Nacional de Municípios – CNM Planejamento Municipal – Brasília: CNM, 2013** Administração Pública Municipal. 2. Planejamento municipal. 3. Orçamento. 4. PPA – Plano Plurianual. 5. LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias. 6. LOA – Lei de Orçamento Anual. *I. Título: Planejamento Municipal*.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 13.ed. São Paulo : Malheiros, 1997.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; et. Al. **Audiências Públicas e ativismo: diálogo social no STF**. Valle, Vanice Regina Lírio do. (Org.). Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CÂMARA MUNICIPAL CURITIBA 01/08/2013- **Entenda como é elaborado o Orçamento Público Municipal/** Disponível em:

[https://www.cmc.pr.gov.br/ass\\_det.php?not=20952#&panel1-1](https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=20952#&panel1-1) /Acesso em 09/02/19

**Gestão orçamentária participativa/** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3187/gestao-orcamentaria-participativa> /Acesso em 09/02/19

**POLITISE!Orçamento Público: Entenda Como É Definido/**Disponível em: <https://www.politize.com.br/orcamento-publico-como-e-definido/>Acesso em 28/05/219

**POLITISE! Audiências Públicas: Saiba Como Participar**/Disponível em:  
<https://www.politize.com.br/audiencias-publicas-como-participar/>Acesso em: 28/05/2019

**ENSINO GUIA DE EDUCAÇÃO/Como a educação age na democracia?** Disponível em:  
<https://canaldoensino.com.br/blog/como-a-educacao-age-na-democracia/>Acesso em  
28/05/2019



## 1. IDENTIFICAÇÃO:

Autor: LUCIANA AFONSO SOARES SILVA			
RG: 3386078 DOPC/GO	CPF: 588.764.321-72	E-mail: afonso.luciana@gmail.com	
Telefone: (62) 3338-2258	Celular: (62) 991783069	Data de apresentação: 28/05/2019	
Título: GESTÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA			
Palavras-chave: 1. Gestão Orçamentária, 2. Democrática, 3. Participativa.			
Curso: Curso de Especialização (Lato Sensu) em Gestão Pública Municipal		Departamento: Administração	
Tipo: <input type="checkbox"/> Graduação - Licenciatura <input type="checkbox"/> Graduação - Bacharelado <input type="checkbox"/> Graduação - Dipl. Habilitação <input checked="" type="checkbox"/> Especialização		Orientador: SOMRZA CORREA MARQUES	

## 2. INFORMAÇÃO DE ACESSO AO DOCUMENTO:

Liberação para publicação: <input checked="" type="checkbox"/> Total <input type="checkbox"/> Parcial <sup>1,2,3,4</sup>
Em caso de publicação parcial, especifique os capítulos a serem retidos:
Observações: <sup>1</sup> É imprescindível o envio do arquivo em formato digital da <u>monografia completa</u> , mesmo em se tratando de publicação parcial. <sup>2</sup> A solicitação de publicação parcial deve ser feita mediante justificativa lida e assinada pelo orientador do trabalho, que deve ser entregue juntamente com o termo de autorização. <sup>3</sup> A restrição poderá ser mantida por até um ano a partir da data de autorização de publicação. Para a extinção desse prazo deve ser solicitada novamente junto à UnB-BCE. <sup>4</sup> O resumo e os metadados ficarão sempre disponibilizados.

## 3. LICENÇA:

<b>DECLARAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO NÃO-EXCLUSIVA</b>
O referido autor: a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade. b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à Universidade de Brasília os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujo direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue. Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade de Brasília, declara que cumpriram quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.
<b>LICENÇA DE DIREITO AUTORAL</b>
Na qualidade de titular dos direitos de autor de publicação, autorizo a Biblioteca Digital de Monografias (BDM) da Universidade de Brasília a disponibilizar meu trabalho de conclusão de curso por meio do site bdm.unb.br, com as seguintes condições: disponível sob Licença Creative Commons 4.0 Internacional, que permite copiar, distribuir e transmitir o trabalho, desde que seja citado o autor e licenciante. Não permite o uso para fins comerciais nem a adaptação deste. A obra continua protegida por Direito Autoral e/ou por outras leis aplicáveis. Qualquer uso da obra que não o autorizado sob esta licença ou pela legislação autoral é proibido. Caso o autor opte por outra forma de licença, pedimos que entre em contato com o Setor de Gerenciamento de Informação Digital (GID) da Biblioteca Central da UnB, no telefone 3107-2687.

ALEXÂNIA, 28/05/2019  
Local Data

*Luciana Afonso Soares Silva*  
Assinatura do Autor



## UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

## REQUERIMENTO PARA NOVA ORIENTAÇÃO DE MONOGRAFIA

Eu, Luciana Afonso Soares Silva  
aluno (a) do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, polo de  
Anápolis, venho por meio deste requerimento solicitar uma  
nova orientação de trabalho de conclusão de curso, cujo tema é  
Gestão Circunscritiva Municipal Democrá-  
tica e Participativa.

Justifico que não concluí, e não obtive nota igual ou superior a cinco (5,0) da  
monografia <sup>pelos</sup> diários de intensificação no trabalho que <sup>motivo(s)</sup> passava por transições de gestão causando  
esgotamento físico e mental.

O presente termo de compromisso confirma o interesse do requerente, em regime de  
uma nova orientação no desenvolvimento do trabalho de conclusão de curso, que se  
compromete a:

- (i) realizar reuniões periódicas com seu orientador na plataforma do curso a partir de  
03 de maio e entregar a versão final do trabalho até o dia 28 de maio de 2019;
- (ii) estar ciente da data de defesa pública no dia 01 de junho de 2019, via Skype, em seu  
polo de atuação, e que para a entrega da versão final, é necessário o acordo do  
professor orientador do TCC.
- (iii) estar ciente que após a referida data limite, o trabalho não será aceito para defesa, e  
será atribuída uma das menções de reprovação (SR = 0, II = 1 a 2,9 e MI = 3 a 4,9)  
ao aluno.

Declaro ter conhecimento dos significados dos termos e expressões "plágio",  
"autoplágio", "falsificação de dados" e "falsificação de trabalhos", bem como de suas  
consequências acadêmicas e legais.

Nestes termos, para deferimento.

Albânia, 28 de maio de 2019.

Ass.: Luciana Afonso Soares Silva