



Orçamento Participativo como Ferramenta de Gestão Pública Contemporânea

Jefferson Amaral¹, Graziela Breitenbauch de Moura²

Resumo: O presente artigo constitui-se como um ensaio de revisão teórica, destacando-se a importância do orçamento participativo como ferramenta de gestão pública contemporânea e a existência de instrumentos que auxiliam na elaboração deste, haja vista que o Estado necessita formular políticas públicas com instrumentos adequados, eficientes e de forma planejada e responsável. O tema proposto é relevante para o desenvolvimento social, pois a elaboração de forma adequada e eficiente do orçamento público é primordial para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como apresentar os meios que os cidadãos podem utilizar para acompanhar o orçamento e gastos públicos além de efetivar o exercício de sua cidadania, consolidando-se como ferramenta da gestão pública contemporânea.

Palavras-chave: Administração Pública. Orçamento Participativo. Gestão Pública Contemporânea.

Participatory Budgeting as a Contemporary Public Management Tool

Abstract: This article is a theoretical review essay, highlighting the importance of participatory budgeting as a contemporary public management tool and the existence of instruments that help in the elaboration of this, given that the State needs to formulate public policies with adequate instruments, efficient, planned and responsible manner. The proposed theme is relevant for social development, as the adequate and efficient elaboration of the public budget is essential for the construction of a free, fair and solidary society, as well as presenting the means that citizens can use to monitor the budget and public spending in addition to carrying out the exercise of their citizenship, consolidating itself as a tool of contemporary public management.

Keywords: Public Administration. Participatory Budgeting. Contemporary Public Management.

¹ Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí, Brasil.

E-mail: jffamaral@gmail.com;

² Doutorado em Administração e Turismo pela Universidade do Vale do Itajaí, Brasil. E-mail:

grazi1@univali.br.

Introdução

O objetivo deste artigo é refletir sobre a importância do orçamento participativo como ferramenta de gestão pública contemporânea. O tema é relevante e se justifica na medida em que a gestão pública necessita não só de gestores que possuam proatividade, liderança e transparência, mas também de estratégias voltadas para sua missão, com o comprometimento constante com o seu bem mais precioso, o capital humano, além de responsabilidade para a boa gestão das contas públicas.

É cediço que os métodos e as técnicas de planejamento tradicional ou normativo, que durante muito tempo foram o referencial básico para a formulação de políticas públicas, parecem estar pouco adequados ao processo de formulação e de gestão das políticas nos atuais ambientes que caracterizam o Estado, desta forma, assim como em outras áreas, os estudos sobre administração e políticas públicas vêm procurando compreender em que medida mudanças complexas de caráter social, econômico, político e tecnológico impactam o modo de funcionamento e os resultados das ações governamentais.

Desta maneira, não há como refletir sobre planejamento sem se aprimorarem os orçamentos públicos para que estes reiterem fielmente os planos de governo e as políticas públicas.

Portanto, os processos políticos de formação, formulação e gestão de políticas públicas e sua execução dependem, para um resultado satisfatório e adequado às dinâmicas mais complexas dos atuais ambientes democráticos, da elaboração de norteadores estratégicos para a gestão, com o intuito de alcançar de modo mais eficiente, eficaz e efetivo a maximização do desenvolvimento, concentrando esforços e recursos.

Para alcançar os objetivos propostos, de forma a obter um enquadramento teórico utilizou-se revisão da literatura mais relevante, a partir de publicações realizadas em livros e de material publicado na internet em sites institucionais, além de artigos, teses e dissertações sobre o tema. Nesse aspecto, é de se frisar que “a pesquisa bibliográfica não é uma mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (MARCONI E LAKATOS, 2006, p. 71)

Quanto à abordagem científica, a pesquisa é do tipo qualitativa, com foco no caráter subjetivo do tema estudado. Como descrevem Marconi e Lakatos (2004), a metodologia qualitativa tem como preocupação analisar e interpretar aspectos mais profundos, retratando a

complexidade do comportamento humano e fornecendo análise de forma detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, comportamento etc. A pesquisa qualitativa não se preocupa com aspectos quantitativos, mas tem como foco o aprofundamento da compreensão de uma organização, grupo etc. (SILVEIRA E CÓRDOVA, 2009).

Por fim, cabe reforçar a justificativa desta pesquisa ao permitir a compreensão do orçamento participativo, pois sua análise é fundamental para o entendimento das escolhas dos governos, portanto, sendo um dispositivo que permite a inclusão social e a cidadania, buscando finalidade do bem comum e, por conseguinte, a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Contorno Teórico da Administração Pública

A Administração Pública define-se como um elemento presente no cotidiano das pessoas, pois desde que haja convívio humano, em qualquer espaço, é de vital importância que ocorram atos de gestão para que sua organização se efetive, logo, se apresenta como um instrumento de extrema importância para gerir a sociedade.

Complementando esta ideia, Alexandrino e Paulo (2005) afirmam que a Administração Pública representa uma ferramenta fundamental para a concretização dos objetivos do Estado, visto que consiste em um conjunto de órgãos e entidades que se responsabilizam por essa tarefa.

Nessa perspectiva, a razão de ser da Administração Pública transpassa as barreiras tradicionais no que tange a satisfação da sociedade, de modo a ser demandada uma posição mais ativa do Estado no sentido de ser conduzida não apenas em conformidade com a lei, mas também de maneira a entregar ao indivíduo uma solução otimizada, garantindo boas condições para a comunidade, não se tratando, portanto, de uma diferente fase da Administração Pública, mas sim, uma nova percepção desta (MENDONÇA, 2019).

Seguindo esta linha de raciocínio, para melhor entendimento acerca da Administração Pública, imperioso compreender o conceito de Estado, no qual está inserida a concepção atual de organização e funcionamento dos serviços públicos. Apesar da ideia de Estado já se identificar entre os sumérios, os egípcios e os gregos, a palavra *estado* foi usada como uma unidade de soberania somente após o surgimento da obra *O príncipe*, de Maquiavel, em 1.513. (BRITTO; JOBIM, 2013, p. 26)

Muito embora haja entendimentos plúrimos, para Bresser-Pereira (1995, p. 8), Estado “é uma organização burocrática ou aparelho que se diferencia essencialmente das demais organizações porque é a única que dispõe de poder extroverso – de um poder político que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais”.

Entenda-se aqui tratar-se de uma concepção que define uma sociedade política organizada, com autoridade própria e regras que possibilitam o convívio entre seus membros, em síntese, um agrupamento humano em território definido, politicamente organizado (FRIEDE, 2002). Esse entendimento permite a aproximação entre o Estado e a sociedade, de modo a incentivar a Administração Pública, na condição de aparato que viabiliza a promoção dos fins estatais (OLIVEIRA, 2018).

Feitas estas premissas, vale destacar que ao longo do tempo a Administração Pública passou por uma evolução histórica evidenciada pela passagem por três modelos básicos: a gestão pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

No período da República prevaleceu o modelo de administração patrimonialista, que foi marcado pela troca de cargos e favores e pela lealdade política (COSTIN, 2010).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (1995, p.15), importante documento elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, esclarece que:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. [...]

Em sentido amplo, o termo patrimonialismo expressa a cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado. Lima (2013) menciona que este modelo não se coaduna com a ideia de gestão legítima nem é dotado de responsabilidade democrática, o que se impõe é a devida manutenção dos privilégios a uma reservada ciranda estamental.

Já o modelo de administração burocrática surgiu em meados do século XX com base na teoria racional-legal de Weber (Cohn, 2006) definindo burocracia como estrutura administrativa que se serve o tipo mais puro de domínio legal, caracterizado pela existência de normas formais.

Segundo Abrucio (2004), a substituição de um modelo patrimonial pela criação de uma burocracia profissional foi uma condição não suficiente, porém necessária para o desenvolvimento dos países no século XX.

Ainda, de acordo com o PDRAE (1995, p.15),

[...] Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Na nova gestão pública, também denominada de administração pública gerencial, é privilegiado o desempenho organizacional, os resultados e o gerenciamento dos recursos humanos, materiais, financeiros e informacionais.

Referido modelo surgiu como resposta às ineficiências burocráticas, contudo, manteve alguns princípios fundamentais da burocracia, tais como: admissão segundo critérios de mérito; existência formal de controle; e estruturas formais de definição da remuneração, carreira e avaliação de desempenho.

Novamente do multicitado PDRAE (1995, p.16) se extrai:

A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.

A respeito da nova gestão, Bresser-Pereira (1998, p.10) menciona que “mais amplamente, a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural [...]”.

Arcabouço Institucional do Orçamento Público

As políticas desenvolvidas pelo Estado são ações públicas e têm como referência a utilização de recursos públicos, via de regra oriundos da arrecadação de tributos, receitas provenientes de organizações e/ou serviços de utilidade pública e empréstimos concedidos para alcançar a finalidade do bem-estar do todo social.

Assim, uma política pública ou um programa governamental é algo que envolve necessariamente um processo e um resultado, pois envolve conteúdos, instrumentos e

aspectos institucionais. É empreendimento do Estado, haja vista que somente ele possui os atributos de legitimidade social, de permanência e organização jurídica indispensáveis à produção consequente e duradoura das políticas públicas, cuja elaboração por organizações privadas seria inviável ou incompleta.

Secchi (2013) define políticas públicas como uma linha mestra de ação, cujo objetivo é enfrentar um problema público tido como coletivamente relevante. Contudo, a definição mais conhecida é a de Laswell, para o autor, “políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24).

Nessa planura, as políticas públicas, evidenciam um processo de planejamento, caracterizando-se como atividade de extrema relevância para as organizações públicas (CATAPLAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013) haja vista a necessidade de adequação às realidades sociais, eis que é entendido como um sistema de métodos e de procedimentos, cuja finalidade é a construção e a utilização de representações antecipadas, esquematizadas, e hierarquizadas, ou seja, de cenários, para servir de guia a uma atividade (QUEIROZ, 2012)

Nas palavras de Albuquerque (1977), citado por Culpi (2019), planejamento é um processo constituído de uma sequência contínua de atos ou eventos motivados por uma certa imagem idealizada da realidade, imagem esta que se visa atingir.

Com efeito, o orçamento público, em observância ao princípio da legalidade, é uma ferramenta de planejamento para a organização das finanças públicas. Para Assumpção (2012), a visão do orçamento enquanto instrumento de planejamento, materializa-se justamente nas mudanças que este promove na realidade de uma sociedade através de investimentos relevantes, os quais trarão como consequência a melhoria da qualidade de vida da população.

Ainda segundo o mesmo autor, o orçamento público é, também, peça jurídico-contábil, pois é visto como a previsão das receitas e a fixação das despesas, e numa visão jurídica, é peça que autoriza a cobrança de tributos e demais fontes de recursos, que são as receitas orçamentárias.

Kohama (2003) entende que o orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa e avalia o nível comprimento da quase totalidade do programa de governo, sendo, portanto, instrumento de execução dos planos erais de desenvolvimento socioeconômico.

Visto desta forma, é possível afirmar que é no orçamento que os gestores podem se fundamentar para delinear uma meta para os gastos públicos, ou seja, uma vez que o mesmo detalha as despesas, pode-se acompanhar as prioridades das políticas públicas adotadas pelo

governo, como, por exemplo: o investimento na construção de escolas, a verba para transporte e o gasto com a saúde.

Em resumo, é possível afirmar que os orçamentos públicos são leis responsáveis por estabelecer as receitas e despesas e definir o que se deve fazer com o dinheiro público. Aliás, nas palavras do Ministro Carlos Ayres Britto no julgamento da ADI n.4.048 “a lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”.

Frise-se que a iniciativa das leis orçamentárias pertence ao chefe do Poder Executivo e, portanto, é apresentado pela Presidência da República em âmbito federal, pelos Governadores em âmbito estadual e distrital e pelos Prefeitos em âmbito municipal.

A Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) definiu o modelo orçamentário atual, notadamente no art. 165, a saber:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I – o plano plurianual;
II – as diretrizes orçamentárias;
III – os orçamentos anuais;
[...]

Com efeito, o processo de planejamento envolve várias etapas, destacando-se, conforme preceito constitucional, a aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Adicionalmente ao ditame constitucional é importante observar o disposto no art.2º da Lei nº4.320, de 17 de março de 1964, transcrito a seguir:

Art.2º A lei do orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e programas de trabalho do governo obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Merece destaque, ainda, a LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2.000), a qual concebeu novas e importantes atribuições à LDO, no sentido de garantir uma gestão fiscal responsável.

Plano Plurianual - PPA

Estabelecido pelo parágrafo 1º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, o PPA é compreendido como o plano que expressa o planejamento de médio prazo, com validade de quatro anos, devendo a lei que o instituir, estabelecer de forma regionalizada, 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.

Queiroz (2012) afirma que o PPA é composto por dois grandes módulos: a base estratégica e a organização por programas. A primeira inicia-se com a análise da situação econômica e social atual e idealiza a situação desejada para o futuro. “[...] Da base estratégica resultam as diretrizes, os objetivos, as prioridades e as metas do PPA”. Já a segunda, “[...] compreende a definição dos problemas a serem solucionados e o conjunto de ações para alcançar os objetivos pretendidos” (QUEIROZ. 2012, p. 251).

Impende destacar que qualquer ação governamental somente poderá ser realizada durante a execução orçamentária se o programa estiver contemplado no PPA (CATAPLAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013).

Seu período de vigência é desde o segundo ano de mandato presidencial até o final do primeiro do mandato subsequente, regra que se estende aos demais entes da federação, isto é, aos governadores e prefeitos.

No que tange às diretrizes do PPA, estas são orientações estratégicas que norteiam as ações dos entes governamentais durante a vigência do plano. Entenda-se aqui, como instrumento de planejamento governamental, representando a tradução do plano de governo em programas e ações, em conformidade com os princípios da eficiência, eficácia, efetividade e equidade, com vistas a alcançar os seus objetivos e no bem comum da coletividade.

Por isso, é composto de programas que, normalmente, trazem a denominação que foi empregada nos palanques da campanha eleitoral, como o Programa Fome Zero, implantada no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (ASSUMPCÃO, 2012).

Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Considerada uma inovação no sistema orçamentário nacional, trata-se de lei ordinária com validade para um exercício, ou seja, planejamento de curto prazo, que visa estabelecer de forma antecipada as metas e preferências, as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, fornecendo, também, instruções e regras a serem cumpridas na execução do orçamento.

A LDO dita as regras para o equilíbrio entre receitas e despesas para cada ano, além de dar mais transparência ao processo orçamentário, ampliando-se até mesmo a participação do Poder Legislativo no disciplinamento e na fiscalização das finanças públicas (CATAPLAN; BERNARDONI; CRUZ. 2013).

Logo, tem como finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendidos aqui o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social, de forma adequá-los, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no plano plurianual (KOHAMA, 2003).

Considerada elo entre PPA e LOA, pois, como dito alhures, define as metas e prioridades para o ano seguinte, devendo dispor sobre:

- a. Projeção da receita para o exercício seguinte.
- b. Critérios para alocação dos recursos orçamentários.
- c. Estrutura e organização orçamentária.
- d. Diretrizes para elaboração e execução orçamentária.
- e. Ajustes no PPA.
- f. Disposições sobre alterações na legislação tributária.
- g. Disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais e outras despesas decorrentes.
- h. Disposições relativas à destinação de recursos provenientes de operações de crédito.
- i. Anexo de metas fiscais em que são estabelecidos os resultados primários esperados para os próximos exercícios e que fornece uma dimensão da austeridade dessa política.
- j. Anexo de riscos fiscais em que são enumerados os chamados *passivos contingentes*, ou seja, aquelas dívidas que ainda não estão contabilizadas como tal, mas que, por decisão judicial, poderão vir a aumentar a dívida pública. (QUEIROZ, 2012, p. 252).

O projeto de lei da LDO deve ser encaminhado pelo Poder Executivo até oito meses e meio antes do final do exercício financeiro e devolvido para sanção até o final do primeiro período da sessão legislativa.

Demais disso, com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a LDO incorporou novas atribuições associadas ao equilíbrio entre receitas e despesas que norteia todo ciclo de alocação dos recursos públicos.

Lei Orçamentária Anual - LOA

A LOA é o documento no qual estão as estimativas de receitas e a previsão das despesas para um determinado ano. Consiste no veículo em que são, efetivamente, colocados os recursos para sua concretização.

Através da aludida lei que o Executivo e o Legislativo definem as políticas socioeconômica e fiscal, ao planejar e explicitar a utilização da receita pública, selecionando os direitos sociais a serem efetivados prioritariamente.

É preparada anualmente pelo Poder Executivo em observação à CF/88 e à Lei Federal nº 4.320/64, que institui as normas gerais para elaboração, execução e controle orçamentário. Além disso, deverão ser obedecidas as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, criadas para atuar tanto no processo de elaboração como no processo de execução orçamentária, no registro contábil e na preparação e divulgação de demonstrativos que especifica.

Essa lei é elaborada para permitir a materialização dos casos planejados no PPA. Obedece à LDO e estabelece a programação das ações a serem executadas para alcançar os objetivos determinados, cujo cumprimento se dará durante o exercício financeiro. Em síntese:

- a. É uma lei ordinária com validade para cada exercício fiscal.
- b. Deve conter três orçamentos: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das empresas estatais.
- c. Deve estar de acordo com a LDO e o PPA.
- d. É encaminhada na forma de projeto de lei ao Legislativo para aprovação.
- e. Assim como o PPA e a LDO, pode receber emendas.
- f. Define, pormenorizadamente, as metas físicas e financeiras para um exercício de PPA.
- g. As normas baixas pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Brasil, 1964), são as que estabelecem as regras básicas de elaboração, execução e controle dos planos e orçamentos. (QUEROZ, 2012, p. 253).

Gestão Pública Contemporânea e o Orçamento Participativo

O recorte teórico precedido torna evidente que muitos desafios históricos foram superados, permitindo que o foco repouse em questões mais complexas e sofisticadas, trazendo nova roupagem à gestão pública.

Nesse sentido Jacobi e Pinho (2006, p. 95) entendem que as inovações constituem mudanças “radicais e revolucionárias, oportunizando novos paradigmas e arquétipos de ação, abrangendo diferentes áreas ou perspectivas: estratégicas, estruturais, tecnológicas, culturais, humanas, políticas de controles”.

Ademais, a gestão pública contemporânea está alicerçada sobretudo no planejamento estratégico, na inovação e na inteligência organizacional, em busca da excelência na prestação de serviços com foco no cidadão, com transparência e responsabilidade (CASTRO; CASTRO, 2014).

Neste particular, é de se frisar que a gestão pública não é meramente uma questão de eficiência e eficácia, mas sim uma questão de legalidade, legitimidade e outros valores que

transcendem os padrões restritivos dos negócios. Aliás, importante mencionar que a palavra gestão deriva de gerir, que significa o ato de exercer gerência, administrar, dirigir, ou seja, organizar os recursos financeiros, materiais e humanos de uma instituição através de técnicas adequadas.

No que se refere ao conceito de gestão, Kanaane, Fiel Filho e Ferreira (2010, p. 12), o tem como “capacidade de realizar diagnósticos das causas de grande impacto na organização pública, para cumprir a missão com excelência”.

Portanto, gestão é a arte de tomar decisões, destacando-se, assim, a figura do gestor, o qual assume o papel primordial nesse processo, através das práticas gerenciais que concretizam, por meio de decisões e ações, transformando a realidade ao alcance de suas metas (PALADINI, 2009).

Contemporaneamente, o papel do gestor público é de suma importância, pois é ele o agente que toma decisões com base, em princípio, no interesse público, promovendo o planejamento em prol do desenvolvimento local e regional, além de atuar como agente transformador da sociedade, ou seja, o bem comum da coletividade. Dentre suas atribuições destaca-se a atuação como “difusor de estímulos favoráveis à democratização, à transparência governamental, à cidadania, à redefinição das relações entre governantes e governados. Estados e sociedade civil” (CASTRO; CASTRO, 2014, p. 114). Contudo, se o gestor se afasta ou se desvia destas importantes prerrogativas, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não instituiu a gestão senão como meio de atingir o bem-estar social (SANTOS, 2014).

A par disso, na interpretação de Lima (2013) a excelência em gestão pública pressupõe atenção prioritária ao cidadão e a sociedade na condição de usuários de serviço público e destinatários da ação decorrente do poder do Estado.

Nesse ponto, imperioso registrar que, no caso da gestão pública, reconhecer a sua missão revela-se de extrema importância para a percepção das necessidades da sociedade e determinar a visão e os projetos futuros (QUEROZ, 2012). Dito de outra forma, é possível compreender que gestão pública é o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, compromissos, responsabilidade, integração e competência, sempre objetivando maximizar o bem estar da sociedade, e que a primazia em gestão pública repousa sobre a premissa de que a administração pública tem que ser excelente, conciliando esse imperativo com os princípios

que obviamente devem ser seguidos, tendo a sociedade, ao fim e ao cabo, como foco de suas atenções.

Numa perspectiva mais ampla, Kettl (2015) traz uma interessante e importante argumentação, a saber:

Tantas ferramentas governamentais são agora intergovernamentais e intersetoriais que pode ser difícil definir onde o governo começa e onde termina. Ao mesmo tempo, a responsabilidade básica do governo de governar – tomar decisões e produzir resultados – em nome de seu povo não é menos importante ou central. Quando exerce autoridade em nome de seus cidadãos, os cidadãos esperam, com razão, alto desempenho e responsabilidade, mesmo que o próprio governo não esteja produzindo os bens e serviços. Portanto, esse sistema em evolução de administração achatada não é apenas um desafio fundamental para a teoria e prática existentes, mas também é um desafio fundamental para a filosofia política de governo (KETTTL, 2015, p. 34).

Nessa planura, tendo-se ciência que o orçamento público é uma ferramenta de planejamento, que por sua natureza deverá resultar de decisões tomadas a partir do exame de seus impactos no futuro, portanto, deve ele ser fundamentado em estudos e informações minuciosamente discutidos, haja vista que irão compor todo o método de preparação orçamentária da Administração.

Com efeito, é através do orçamento que o cidadão identifica a finalidade dos recursos que o governo arrecada sob o formato de tributos. Ademais, por ser um instrumento tão importante para definir os rumos em que se determina como os recursos serão aplicados em favor dos próprios cidadãos, o orçamento público precisa estar bem próximo às suas realidades.

Assim, uma gestão adequada do dinheiro público admite que os tributos pagos pela sociedade sejam revertidos em serviços públicos de qualidade, isto é, no desenvolvimento de políticas públicas que satisfaçam as suas necessidades que, via de regra, especialmente das camadas mais baixas, costumam ser educação, saúde e saneamento básico.

Com a participação popular, ficam mais perceptíveis quais são as principais carências da sociedade, logo, é importante o auxílio da população no orçamento público, pois é por meio dele que os administradores podem ter ciência de onde serão melhor utilizados os recursos,

Neste particular, a inovação por meio de novas práticas de gestão é de suma importância e contemporaneidade (SMITH, 2009; FUNG, WRIGHT, 2001), principalmente na criação de um novo modelo de gestão pública e aqui merece destaque o Orçamento Participativo (OP), que nada mais é do que um mecanismo de gestão e também um processo

no qual há interação da sociedade, ou seja, verdadeiro instrumento democrático, onde é assegurada a participação direta da população na definição das principais prioridades para investimentos públicos (COSTA, 2017).

Park (2020) o define como um processo pelo qual o cidadão contribui para a tomada de decisão em alguma parte específica do orçamento público. Assim, as estratégias desencadeadas pelo OP se difundem enquanto mecanismos de expressão da participação popular, e constituem-se numa ferramenta decorrente da criação e aperfeiçoamento de uma política que busca discutir a distribuição dos recursos para investimentos futuros.

Sobre o tema, Costa (2017) assevera que a participação popular na elaboração orçamentária é uma das mais importantes formas de exercer a cidadania, aliás, a transparência e a informação são direitos subjetivos de todos os cidadãos, vez que possibilitam o conhecimento para as escolhas das decisões acerca das dificuldades existentes no ambiente no qual vive e participa (KEMPFER, 2016), assentando-se no princípio da soberania popular.

Jacobi e Pinho (2006, p. 100) afirmam que essa concepção de cidadania deve ser compreendida como uma ação política deliberativa, cuja participação seja “um procedimento democrático, decidindo em diferentes papéis o seu destino social, como pessoa humana, quer como eleitor, trabalhador ou consumidor”.

O orçamento participativo busca a elaboração coletiva de propostas político administrativas que sejam pluralistas e inovadoras. Ademais, implica em novas relações interpessoais, profissionais e institucionais, superando, portanto, o autoritarismo, além de permitir a construção de relações democráticas na organização da sociedade.

Nas palavras de Fedozzi (2001, p.93), "interpretado como uma estratégia de promoção da cidadania no Brasil, o orçamento participativo distancia-se, portanto, da longa tradição autoritária que caracteriza a sociedade brasileira", onde os mecanismos de participação no orçamento, via de regra, são confeccionados de forma *top-down*, dificultando a atividade conjunta (KASYMOVA, 2017; TORRUELLA et al, 2020)

Importante registrar que este mecanismo de participação foi reforçado pelo art. 48, parágrafo único da LRF, bem como no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), notadamente no artigo 44, onde determina que a gestão orçamentária participativa é condição obrigatória para que a Câmara Municipal aprove o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Verifica-se, portanto, que na gestão pública contemporânea, é fundamental ampliar os canais de participação da sociedade, principalmente com relação à opinião pública, pois

isso possibilita direcionar a agenda de políticas. Dessa forma, o público-alvo das políticas públicas pode contribuir para otimizar a utilização dos recursos e orçamentos públicos.

Inobstante, há que se ressaltar que a participação popular ainda encontra barreiras, não somente em relação ao orçamento, mas também em relação ao entendimento da linguagem técnica da gestão pública, seu funcionamento, sua abrangência e seus sentidos estratégico e político e essa dificuldade, não raras vezes, é utilizada como desculpa pelos gestores públicos para justificar os baixos níveis de participação na gestão pública (COSTA, 2017).

No entanto, para que a democracia tenha êxito, necessário se faz certo nível de competência política por parte dos seus cidadãos, vale dizer, é preciso, em certa medida, algum grau de conhecimento e de comprometimento com o bem comum. Essa tomada de consciência deve ser proporcionada pelo poder público, através de mecanismos que garantam a inclusão de um número cada vez maior de cidadãos nas decisões do rumo da administração pública (LUCHMANN, 2012).

Nesse ponto, frise-se, compete ao poder público assumir o protagonismo de apontar de maneira mais nítida e transparente a formulação do orçamento público para a sociedade, ou seja, é fundamental que a administração empregue uma linguagem que possa ser entendida e ao mesmo tempo igualitária entre os atores sociais, permitindo a estes o acompanhamento da gestão dos recursos orçamentários.

Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi refletir sobre a importância do orçamento participativo como ferramenta da gestão pública contemporânea. Para atingir os objetivos do estudo se construiu o raciocínio, em um primeiro momento, no conceito de Administração Pública. Em seguida, discutiu-se acerca da compreensão sobre o orçamento público e, finalmente, discutiu-se a gestão pública contemporânea aliada a uma moderna, eficaz e democrática ferramenta de planejamento, qual seja, orçamento participativo.

Na presente pesquisa foi possível observar que um dos pressupostos dos administradores públicos é a utilização dos instrumentos necessários para uma atuação responsável dos recursos públicos e que a intervenção da população nas políticas públicas não se esgotam em projetos, mas estão ligadas a questões mais amplas como a democratização, de modo que os cidadãos possam acompanhar durante todo o mandato se o que foi definido pelo

gestor público está sendo exercido de forma consciente na aplicação dos recursos públicos, além de colaborar a gestão pública.

Inferiu-se que o orçamento participativo se insere no contexto de instrumento que visa conferir publicidade e garantir legitimidade ao planejamento das ações governamentais, destacando-se que sua adoção não implica o abandono das técnicas prevista no orçamento tradicional, mas sim, uma modificação na metodologia de elaboração do orçamento público, introduzindo a participação social como elemento vetor na identificação dos problemas, bem como na construção de políticas públicas para o seu enfrentamento.

Portanto, é considerado como mecanismo que fortalece uma importante qualidade do orçamento público, qual seja, o interesse público, pois consolida a democracia participativa através do diálogo constante entre administrados e administradores.

Por fim, em que pesem os avanços até aqui trilhados, cabe destacar a volatilidade política do OP, haja vista que não há garantia legal para sua implementação, ou seja, não estão inscritos em uma legislação que garanta sua obrigatoriedade, impactando sua permanência institucional.

Referências

ABRÚCIO, L. F.; LOREIRO, M. R. *Finanças Públicas, Democracia e Accountability: debate teórico e o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito Administrativo*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

ANGELIM, Verônica Gomes Lopes; ARAÚJO, Marcos Alberto de. Orçamento Participativo, Gestão Democrática e Participativa e o Município de Senhor do Bonfim-BA. *Id on Line Rev.Mult. Psic.*,2019, vol.13, n.45 SUPLEMENTO 1, p. 220-235. ISSN: 1981-1179.

ASSUMPCÃO, M. J. *Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. Curitiba: InterSaberes, 2012.

AZEVEDO, R. R.; CARDOSO, R. L.; CUNHA, A. S. M. *Orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público*. Revista de Contabilidade e Organizações. SPM, 2021. Disponível em <<https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2022.193141>>. Acesso em 11 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF, *Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n.4.048*. Requerentes: Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, Intimado: Presidente da República. Min. Ellen Gracie Relatora. Liminar objeto do debate julgada pelo Pleno em: 14.05.2008, publicação ocorrida em: 23.05.2008, DJE n. 93. Mérito julgado em 17.02.2011, publicado em 21.02.2011 DJE n. 35.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Estado, aparelho de Estado e sociedade civil*. Texto para discussão, n. 4, Brasília: ENAP, 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/95-Estado_aparelho_do_estado_sociedade_civil-TD-ENAP.pdf>. Acesso em 07 nov. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil*. Brasília: Revista do Serviço Público, Ano 49, número 1, janeiro-março 1998: 5-42. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf> Acesso em 05 nov. 2021.

BRITTO, G.; JOBIM, G. *Legislação para a Gestão*. Curitiba: InterSaberes, 2013.

CASTRO, A. C.; CASTRO, C. O. *Gestão Pública Contemporânea*. Curitiba: InterSaberes, 2014.

CATAPLAN, A.; BERNARDONI, D. L.; CRUZ, J. A. W. *Planejamento e Orçamento na Administração Pública*. 2ª. ed. Curitiba: InterSaberes, 2013.

COHN, G. (Org.) *Weber*. 7ª. ed. Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 2006 (Coleção grandes cientistas Sociais)

COSTA, W. P. *Orçamento Público: a importância do orçamento participativo na gestão pública*. *Rev. Controle*, Fortaleza, v. 15, n.2, p. 210-234, jul/dez, 2017. Disponível em: <<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/389>>. Acesso em 16 nov. 2021.

COSTIN, C. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CULPI, L. A. *Economia do Setor Público: uma análise crítica*. Curitiba: InterSaberes, 2019.

FEDOZZI, L. *Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3ª. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1998.

FRIEDE, R. *Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado, teorias constitucionais e relações internacionais*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*. vol. 29, n. 1, p. 5-41, 2001. Disponível em <<https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>>. Acesso em 28 abr. 2022.

JACOBI, P.; PINHO, J. A. *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

KANAANE, R.; FIEL FILHO, A.; FERREIRA, M. G. (Org.). *Gestão Pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas*. São Paulo: Atlas, 2010.

KASYMOVA, J. Understanding the Challenges and Sustainability of Citizen Engagement in the Budgeting Processes of Developing Countries. *Administration and Society*, v. 49, n. 3, p. 374-393. Disponível em <<https://doi.org/10.1177/0095399714558713>> Acesso em 25 out. 2021.

KEMPFER, M. A democratização da informação e a função social das empresas. *Estudos em Direito Negocial*. Org. SOARES, M. A. S.; ARAÚJO JR., M. E.; MATTOS DO AMARAL, A. C. C. Z.; BELLINETTI, L. F. Birigui/SP: Boreal, 2016.

KETTL, D. F. From Intergovernmental to Intersectorial. In: GUY, M. E.; Rubin, Marilyn M. *Public Administration Evolving: from foundations to the future*. New York: Routledge, 2015, p. 31-43.

KOHAMA, H. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, R. M. R. *Administração Pública Dialógica*. Curitiba: Juruá, 2013.

LUCHMANN, L. H. H. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 513-532. Abr./jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200010>

MENDONÇA, S. M. F. *A boa administração como direito fundamental*. 2019. 160f. Orientação: Prof. Pedro Moniz Lopes. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa. Lisboa-PT, 2019.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO – MARE (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>

OLIVEIRA, R. C. R. *Curso de Direito Administrativo*, 6ª ed., Editora Método, São Paulo, 2018, p. 110.

PALADINI, E. P. *Gestão estratégica da qualidade: princípios, métodos e processos*. 2ª ed. São Paulo: 2009.

PARK, Y. *Participatory Budgeting and Willingness to Pay Taxes: Evidence from an Exploratory Sequential Mixed Methods Study*. The George Washington University, 2020.

QUEIROZ, R. B. *Formação e Gestão de Políticas Públicas*. Curitiba: InterSaberes, 2012.

SANTOS, C. S. *Introdução à Gestão Pública*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. *A pesquisa científica*. In: GERHARDT, T. E. e SILVEIRA, D. T. (org.). *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: Editora de UFRGS, 2009.

SMITH, G. *Democratic innovations: designing institutions for citizens participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

TORRUELLA, J. B.; MARTINS, S.; NEBOT, C. P. *Uma nova democracia para o Século XXI?* IPPDS, 2020.

Como citar este artigo (Formato ABNT):

AMARAL, Jefferson; MOURA, Graziela Breitenbauch de. Orçamento Participativo como Ferramenta de Gestão Pública Contemporânea. **Id on Line Rev. Psic.**, Maio/2022, vol.16, n.60, p. 872-888, ISSN: 1981-1179.

Recebido: 18/05/2021;

Aceito 23/05/2022;

Publicado em: 30/05/2022.