O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A REALIDADE DE SUA REALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CONGONHAS

THE PARTICIPATORY BUDGET AND THE REALITY OF ITS ACHIEVEMENT IN THE MUNICIPALITY OF CONGONHAS

Waid Francis de Oliveira¹

Talitha Araújo Santos²

Sumário: Introdução. 2. Orçamento participativo e democracia. 3. Orçamento público e orçamento participativo no Brasil. 4. Previsão legal do orçamento participativo. 5. A experiência do orçamento participativo no município de Congonhas. Bibliografia.

Resumo: O Orçamento Participativo é um instrumento democrático que tem sido utilizado no Brasil. É ainda, de forma mais específica, a convocação aos cidadãos para que participem das decisões do governo municipal, descentralizando assim, parte do orçamento público. O presente artigo tem como objetivo demonstrar a utilização do Orçamento Participativo no Brasil, evidenciar sua legislação correlata, mencionar o seu contexto histórico e os múltiplos conceitos dados por alguns doutrinadores, e ainda verificar a sua eficácia, realizando um estudo mais aprofundado da sua realidade no município de Congonhas, Minas Gerais. Para alcançar estes objetivos, foram examinados diversos autores, dentre eles: Marcelo Mingueli (2005); Leonardo Avritzer e Zander Navarro (2003); Hermes Gonçalves Laranja (2005); Regis Fernandes de Oliveira (2011) dentre tantos outros. Conclui-se, portanto, que o Orçamento Participativo não tem um padrão, uma metodologia pronta a ser utilizada, mas percebe-se que este tem sido empregado em diversos municípios.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Democracia; Municípios; Participação.

Abstract: Participatory budgeting is a democratic instrument that has been used in Brazil . It is also, more specifically, to call on citizens to participate in decisions of the municipal government, decentralizing therefore part of the public budget. This article aims to demonstrate the use of Participatory Budgeting in Brazil, highlighting its related legislation, mentioning its historical context and multiple concepts given by some scholars and also verify its efficiency by conducting further study of their reality in city of Congonhas, Minas Gerais. To achieve these goals, several authors, among them were examined: Leonardo Avritzer and Zander Navarro (2003); Hermes Orange Gonçalves (2005), Marcelo Mingueli (2005) Regis Fernandes de Oliveira (2011) among many others. Therefore, it is concluded that the Participatory Budget has a standard, ready for use methodology, but it is noticed that this has been employed in several counties.

Keywords: Participatory Budgeting; Democracy; Municipalities; Participation.

¹ Professor de Teoria da Constituição e Coordenador do Núcleo de Extensão e Pesquisa da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete – FDCL. Currículo Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4243576T5>.

² Acadêmica do 10º período do curso de Direito da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete - FDCL. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1000001381154358>

Introdução

O presente artigo tende a provocar uma reflexão necessária em relação ao Orçamento Participativo (OP) e nos fará pensar nas potencialidades do processo participativo e de como são desafiadoras as suas perspectivas no nosso país e até mesmo em nossa cidade. O OP é apenas uma semente, mas o solo, na superfície aparentemente árida, é fértil e, se milhares de mãos participarem da semeadura e cultivarem o terreno plantado, a Democracia não será benesse de alguns para alguns, mas mesa farta posta por todos e para todos (PEREIRA, 2008, p. 11).

A ânsia de participação popular é antiga, como relata a história da democracia. Já na Grécia Antiga, considerada berço da democracia participativa, era comum utilizar-se da democracia direta, em praças públicas denominadas ágoras, onde os cidadãos se reuniam para resolver as questões coletivas da cidade. No início da segunda metade do século XX, com a utilização de instrumentos de democracia semidireta, começou-se a utilizar o Orçamento Participativo no Brasil, tema deste artigo.

Aprofundar os estudos sobre o tema em foco; explanar os resultados do Orçamento Participativo; e ainda realizar um balanço exploratório do Orçamento Participativo 2010/2011, realizado na cidade de Congonhas, verificando se os seus serviços/obras foram realmente realizados ou ainda estão em fase de licitação, o porquê de não estarem finalizados, entre outros, são os objetivos deste artigo.

O Orçamento Participativo é um tema de grande relevância no Brasil e tem sido alvo de instigantes análises e diversas interpretações acerca de seus limites e possibilidades, sendo ainda uma referência à prática dos movimentos sociais e dos poderes executivos municipais comprometidos com a construção de alternativas ao modelo de democracia indireta.

De fato, deve-se concordar que o OP não soluciona de pronto o problema imediato que enfrentam os administradores eleitos, tais como carência de recursos nos cofres públicos, mas, sem ele, muito mais difícil e remota se torna a possibilidade de enfrentar seriamente a corrupção, a apropriação privada e o mau uso do dinheiro e da coisa pública (LIMA, 2010).

O OP é um caminho que vem sendo trilhado, não é o único, mas, até agora, é o mais promissor para se lograr a finalidade de, pela junção das democracias representativa e participativa, revigorar, enraizar e espriar a democracia social, cultural, política e econômica no Brasil (PEREIRA, 2008, p. 10).

2. Orçamento participativo e democracia

É incontestável, que o Orçamento Participativo é uma demonstração clara do exercício da democracia, visto que é um processo onde a população pode participar, “pode intervir na definição de itens fundamentais das leis orçamentárias, principalmente os que dizem respeito à fruição dos direitos sociais” (LIMA, 2010). Quando se menciona a palavra democracia, pensa-se apenas no direito ao voto, mas ela vai muito mais além. O Orçamento Participativo vem para demonstrar isto.

A pretensão atual é de uma democracia embasada nas realidades sociais, e não apenas em constituições, leis e códigos, pois somente desta forma, ela pode ser colocada em prática. Sendo assim, a participação popular é de extrema importância, seja ela por meio do direito de iniciativa de lei, seja por meio do direito de petição, seja através do Orçamento Participativo. É através do diálogo dentro de instrumentos como o OP que se concretiza o controle social, indispensável para estimular a gestão pública a atingir os propósitos almejados pela população. Numa democracia o poder não pode ficar isolado nas mãos dos políticos, mas deve ser compartilhado com os vários segmentos da sociedade, o que, para muitos, ainda pode parecer uma utopia, mas é o grande projeto que, com avanços, vai amadurecendo no mundo atual (LIMA, 2010).

A democracia tem origem na cidade de Atenas³, mas refere-se a um conjunto de processos históricos que foram evoluindo ao longo dos anos. No século de Péricles, denominação dada ao século V a.C., Atenas vivenciou a democracia direta, onde cerca de 3.500 a 6.500 pessoas, reuniam-se com os seus governantes, para que houvesse uma prestação de contas e fossem tomadas decisões administrativas, na ágora (praça pública).

Ao longo do tempo, com a expansão das cidades e com a evolução das sociedades, impossibilitou-se a permanência da democracia direta, buscando-se novas alternativas. Após a Revolução Francesa, com a instituição do Estado Liberal, eclodiu a democracia representativa, em que no parlamento os diversos segmentos sociais passaram a se fazer representar por pessoas por eles eleitos para, na esfera parlamentar, defender os interesses populares, suas reivindicações e sugestões e até mesmo reclamações contra os governantes (LIMA, 2010).

Na primeira metade do século XX, constatou-se que a democracia representativa apresentava diversas fraquezas e pontos negativos. O jurista Jivago Petrucci, explica:

Como antídoto para tal enfermidade do Estado, buscou-se legitimar as ações estatais através de mecanismos que garantissem uma vinculação entre as decisões políticas e a vontade da população. Inseriram-se, pois, nos ordenamentos jurídicos das nações modernas, instrumentos para que o povo participasse diretamente da formulação da vontade governamental, originando o conceito de democracia semidireta ou participativa, definida como 'um processo de construção gradual que não compreende o banimento de todas as formas de representação, mas sua substituição por aqueles instrumentos de participação popular que implicam intervenção do governado na governança e seu controle sobre os governantes (PETRUCCI, 2004, p. 5).

Diante dessa realidade nova, alertou-se para a necessidade de implantação de novos instrumentos democráticos, instrumentos estes de democracia participativa ou semidireta, de participação popular. A democracia participativa surgiu para

³ Atenas é a capital e a maior cidade da Grécia. Está localizada no sudeste do país, na planície de Ática. Cidade de grande importância na Grécia antiga.

complementar a democracia representativa, suprimindo as suas debilidades diagnosticadas.

A democracia participativa, segundo o constitucionalista Kildare Gonçalves de Carvalho (2008, p. 209), “implica o exercício direto e pessoal da cidadania nos atos de governo”.

A Constituição Federal de 1988 foi também denominada “Constituição Cidadã”, pelo então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado federal Ulisses Guimarães, por trazer em seu bojo inúmeros dispositivos que possibilitam a participação popular nas discussões governamentais.

Diante do exposto, analisaremos agora o Orçamento Participativo, que está totalmente inserido neste contexto, demonstrando a sua origem, seus conceitos e suas experiências.

3. Orçamento público e Orçamento participativo no Brasil

O orçamento público é mais antigo do que se imagina, visto que este “surge nos sistemas feudais da Idade Média, já para fins de controle, devido ao cansaço causado pelos abusos por parte dos monarcas na cobrança de impostos, sem prévia autorização legislativa” (LIMA, 2010). Já no Brasil, o orçamento público é mais recente, datando dos dias de atividades do Conselho Federal do Serviço Público Civil, instituído pela Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, e extinto pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, que organizou o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, subordinado diretamente ao Presidente da República (GONÇALVES, 2005, p. 25).

Hélio Saul Mileski, experiente conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, evidencia a responsabilidade implícita ao expor o seu conceito de orçamento público:

Como o Estado desempenha uma intensa atividade financeira – arrecadando, despendendo e administrando recursos financeiros – no sentido de realizar os seus objetivos de interesse público, há a necessidade de utilização de um meio que discipline essa ação estatal por um determinado espaço de tempo. Esse meio chama-se orçamento público (MILESKI, 2009, p. 31).

O tributarista Kiyoshi Harada, mencionado por Lima (2010), se apoia na visão de que há uma necessidade da participação popular no ciclo orçamentário, defendendo que o Poder Público deve incentivar a participação popular e a realização de audiências públicas durante todo o processo de elaboração e discussão dos Planos Plurianuais (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei de Orçamento Anual (LOA), sendo essas leis prescritas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a fim de operacionalizar a concepção de planejamento formulada, estabelecendo um ciclo orçamentário para a gestão pública.

O PPA está expresso no § 1º, artigo 165 da CF, “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Este plano define o planejamento das atividades governamentais, e tem como objetivo solucionar os problemas e as demandas socioeconômicas, anteriormente identificados pelos governantes. No PPA, o governante, no primeiro ano do seu mandato, formaliza os projetos e programas a serem cumpridos em médio prazo, ou seja, nos três anos seguintes de sua gestão e no primeiro ano do mandato do seu sucessor na Chefia do Executivo, aplicando-se a exigência na União, Estados, Distrito Federal e Municípios (LIMA, 2010).

Sobre a LDO, o § 2º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988 dispõe: “A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

Por fim, a LOA, compreende o orçamento fiscal (relativo a receita e despesa) de todos os poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, conforme descrito no inciso I, parágrafo 5º, artigo 165 da CF (OLIVEIRA, 2011, p. 393).

O orçamento público não era visto como uma forma de planejamento e estratégia de gestão pública, como hoje é percebido. Era tido apenas como meio de autorização legislativa para viabilização de projetos, construção de obras e outros empreendimentos com os quais o gestor público teria que beneficiar a população. Passemos para o Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo é uma forma de discussão com o objetivo de descentralizar parte do orçamento público, sendo uma convocação aos cidadãos, para que participem das decisões do governo municipal. É inegável que houve uma grande evolução no que diz respeito à participação popular, o que fez com que a democracia cada vez mais se fortaleça (OLIVEIRA, 2011, p. 410).

Vários são os doutrinadores que conceituam o OP, dentre eles, os de Direito Financeiro e de Ciências Econômicas e Política. Abaixo a definição, posta de forma clara, de dois desses doutrinadores:

O OP é uma prática governamental reconhecida mundialmente, criada com o intuito de submeter o destino de parte dos recursos públicos à consulta pública, através de reuniões comunitárias abertas ao público, onde primeiro são coletadas sugestões, depois votadas as prioridades, e encaminhadas ao governo para que ele atenda à solicitação através de investimento público. É um instrumento utilizado para administrar recursos públicos. Tais recursos não pertencem a nenhum indivíduo ou grupo isoladamente, devendo, pois, receber destinação que resulte em benefícios coletivos. Este fato constitui um dos principais problemas das Finanças Públicas, pois cria uma situação em que o beneficiário é um ente sem existência física palpável: a comunidade, a coletividade, a sociedade, o povo. Por isso, decisões sobre como arrecadar e como gastar os recursos públicos necessita de respaldo popular para a busca de soluções que atendam ao maior número de pessoas possível (CREPALDI e CREPALDI, 2009, p. 381).

Ainda citando o mesmo doutrinador, este coloca:

Orçamento Participativo é a modalidade de elaboração do Orçamento Programa inspirado nos princípios democráticos e no

ATHENAS

vol. II, n. 2, jul.-dez. 2013 / ISSN 2316-1833 / www.fdcl.com.br/revista

postulado da cidadania participativa, em que a própria sociedade civil, organizada por meio de conselhos, associações, representantes, etc., opina sobre a definição das metas e dos programas prioritários do governo. Representa um avanço com vistas à democratização da gestão pública, onde os interesses da coletividade prevalecem sobre a vontade dos mandatários. Caracteriza-se pela participação direta e efetiva das comunidades na elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário, tornando os membros da coletividade protagonistas do processo. (...) O objetivo inicial do OP é conhecer as necessidades mais urgentes das comunidades para definir as prioridades do governo por ocasião da LOA, produzindo material suficiente para a formatação do PPA e da LDO, pela riqueza das discussões que são desenvolvidas nos municípios (CREPALDI e CREPALDI, 2009, p. 381).

Os primeiros indícios das discussões sobre Orçamento Participativo iniciaram-se no Brasil na década de 1970, como uma forma de consulta das demandas populares, como transporte, habitação, saneamento, saúde, educação, entre outros, mas apenas em alguns municípios. Antes disso, aprisionado a fragmentos de uma política obsoleta, o poder local passava, então, a se abrir à interlocução com a sociedade, estimulada pelos anseios de participação popular que se adensavam na razão direta da exaustão do regime militar, que, pela sua natureza, cerceava essa vontade de ingerência nas decisões referentes à coisa pública (LIMA, 2010).

As autoras Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia (2003, p. 19) mencionam que a primeira experiência de democratização foi realizada na cidade de Vila Velha, no estado do Espírito Santo, no período compreendido entre de 1986 e 1988; e que somente em 1989 é que surge o projeto de “Orçamento Participativo”, divulgado junto à opinião pública, em Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Ainda completam que no período compreendido entre 1993 a 1996, já excedia a 30 (trinta) o número de prefeituras que afirmavam ter dado início a processos de participação popular na definição do exercício do orçamento municipal.

Entre os anos de 1975 a 1986, nos municípios de Piracicaba (SP), Lajes (SC), Campinas (SP), Vila Velha (ES), Boa Esperança (ES), Rio Branco (AC), Toledo (PR), Prudente de Moraes (MG), Juiz de Fora (MG) e Pelotas (RS), foram desenvolvidas as primeiras experiências de OP no Brasil, onde houve a participação

popular na construção dos orçamentos dessas cidades, e que ainda auxiliaram no fortalecimento para o exercício da democracia participativa.

A necessidade da população e a existência de demandas reprimidas acarretaram, nos anos de 1970, um desejo de participação conjunta dos brasileiros nas decisões administrativas, aumentando na década posterior e repercutindo de modo direto nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, convocada para a elaboração da nova Constituição Federal, que seria promulgada em 1988.

Ana Cláudia Teixeira (2003, p. 191), menciona a articulação de forças comunitárias nesse período:

O OP, entretanto, não é a única forma de gestão democrática experimentada pelos municípios. Ele faz parte de um conjunto de iniciativas que, desde a segunda metade da década de 1970, fizeram emergir propostas de deixar a administração pública mais permeável à participação popular, tornando-se contrapontos ao regime militar. Os mutirões para a construção de casas populares e as hortas comunitárias em Lages, Santa Catarina, entre 1976 e 1982, durante o governo MDB (Movimento Democrático Brasileiro), são um exemplo de como as administrações públicas se abriram à participação popular (TEIXEIRA, 2003, p. 191).

LIMA (2010) afirma que logo veio a percepção de que o Município é o ente federativo por excelência para a concretude da democracia participativa, em razão da proximidade entre gestor e administrados, sem o distanciamento geográfico existente entre os habitantes das cidades em relação aos Governos estaduais e, mais ainda, com referência ao Governo Federal.

Diversos especialistas analisaram os fatores decisivos para o nascimento do OP no Brasil, sendo a do especialista em questões tributárias e orçamentárias Marcos Nóbrega a seguinte:

Na verdade, entende-se que um dos fatores que levaram ao surgimento do orçamento participativo foi a total inoperância, inércia dos legislativos, sobretudo dos legislativos municipais, em discutir matérias de natureza orçamentária. Na maioria das vezes, os orçamentos não são sequer discutidos e recebem aprovação sem nenhuma apreciação material (NÓBREGA *apud* LIMA, 2010).

Para a jurista Dayse Coelho de Almeida, citada por LIMA (2010), o Orçamento Participativo é uma forma de participação que têm sido bastante enaltecido e serve para embasar a afirmativa de que o povo quer e pode participar do processo de tomada de decisões, e sabe sim discernir o que deseja dentre várias opções, o que esvazia o discurso preconceituoso que só o povo com instrução pode decidir sobre seus rumos.

Um ponto relevante a ser mencionado diz respeito às audiências públicas, visto que é um procedimento amplamente empregado no Orçamento Participativo, como demonstram as pesquisas realizadas nos municípios que utilizam o OP. As audiências públicas constituem um espaço democrático de sugestões da sociedade e ainda de decisões dos gestores públicos, devendo ser utilizado sempre pelas associações comunitárias e demais entidades da sociedade civil, para garantir o interesse e o bem comum. Apesar de não ter efeito vinculante, as reivindicações populares feitas em audiência, de qualquer modo, pesam na definição dos programas, projetos e ações que irão compor principalmente a Lei Orçamentária Anual do Município.

O Orçamento Participativo não se processa da mesma forma em todos os municípios. Percebe-se que há uma variação quanto à sua metodologia. José Ossian Lima (2010) menciona:

Há os que optam pela realização de assembleias nas diversas áreas do município, coletando sugestões para o Orçamento-Programa a ser elaborado, tomando como exemplo o sucesso com essa fórmula em Porto Alegre, referência de OP não só no Brasil, mas também para cidades do Exterior. Em outros, a discussão ocorre de modo mais simplificado, em encontros de menor porte, apenas com os representantes de cada área do município. Há também o caso das cidades em que o Orçamento é discutido apenas no ambiente da Câmara Municipal, indo até ela as lideranças representativas da sociedade. Tem-se conhecimento também das experiências com OP apenas por meio eletrônico, sendo as consultas públicas feitas por meio do site da Prefeitura, como já aconteceu, por exemplo, em Contagem, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (LIMA, 2010).

Deste modo, de forma sintética, percebe-se que o teor das experiências do OP depende: dos projetos partidários que orientam os governos locais; do nível de

organização, mobilização e politização da sociedade civil; do contexto socioeconômico e do volume da população das localidades envolvidas; do nível técnico e da complexidade da máquina administrativa; do grau de envolvimento do conjunto do governo; dos recursos arrecadados pelo município; da metodologia aplicada e da relação da administração com a Câmara dos Vereadores (RIBEIRO E GRAZIA, 2003, p. 21).

Em relação à gestão e a participação, percebe-se que as práticas de participação na definição e no controle do orçamento municipal envolvem, potencialmente, ganhos institucionais e a configuração de novas leituras do espaço herdado (SANTOS *apud* RIBEIRO E GRAZIA, 2003, p. 41). Sendo assim, o OP exige uma ação regionalizadora, que reconheça o estímulo à participação social como relevante critério para o conhecimento dos problemas locais. Nos municípios que praticam o OP é necessário a divisão destes em regiões, o que tem consequências em toda a dinâmica do *Ciclo de Participação*.⁴

A divisão por regiões atinge a participação na medida em que orienta a distribuição de recursos e estabelece a base territorial utilizada na identificação de carências e no processo de escolha de representantes para as etapas do OP. É importante a estimulação da prefeitura para que haja cada vez mais participação social, devendo esta ser realizada pelo responsável pela Coordenação do OP.

Percebe-se também que as experiências do OP ainda dependem muito da vontade política do governante, pois há uma grande incidência de casos em que o organismo responsável pela coordenação da participação encontrava-se vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito.

Outro ponto relevante diz respeito ao Ciclo de Participação, onde verifica-se a possibilidade de alcance de suas metas políticas mais amplas, visto que este trata-se do processo geral de organização das arenas políticas do OP, do formato assumido pelo processo decisório e das oportunidades de mobilização e de

⁴ Ciclo de participação são momentos que possibilitam e expressam a organização geral do processo deliberativo, como por exemplo, as reuniões por bairro, por região, temáticas e dos Conselhos do Orçamento Participativo; e o acompanhamento da execução das decisões tomadas no ano anterior. O detalhamento do Ciclo informa, de maneira especialmente significativa, sobre conteúdos sócio-políticos da participação no orçamento municipal (RIBEIRO e GRAZIA, 2003, p. 25).

participação social. Os dados relativos a este Ciclo ratificam a afirmação de que o OP realmente exercido não se traduziu em práticas homogêneas, pois a distribuição foi feita por regiões, visitas às prioridades escolhidas, por bairros, entidades da sociedade civil, entre outros.

O Ciclo de Participação apresenta diversos objetivos, dentre eles: eleger os representantes, prestar contas do ano anterior, levantar necessidades, indicar prioridades municipais, discutir as políticas setoriais, coordenar a mobilização, eleger conselheiros, discutir o processo de participação, contribuir na definição de prioridades, dentre outros. Desta forma, pode-se afirmar que há um desafio a ser enfrentado em direção à conquista de uma definição do papel e caráter da relação do município com as organizações da sociedade civil.

É fundamental que o OP seja amplamente utilizado nos municípios brasileiros, sendo possível a sua adequação à realidade, características e condições políticas, econômicas, sociais e geográficas encontradas. Ou seja, é importante que se encurte cada vez mais a distância entre o cidadão e o poder público, motivando assim a participação da sociedade na gestão pública.

Leonardo Avritzer comenta que o que torna o OP influente como proposta de redemocratização do orçamento é o peso dos municípios onde ele é praticado. Em 2002, o OP foi praticado nos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, cidades com um enorme peso nacional e regional. No entanto, discutir a prática do OP é também reconhecer as enormes variações que existem entre essas cidades ou entre os 103 municípios que praticaram o OP entre 1997 e 2000 (AVRITZER, 2003, p.30).

O Orçamento Participativo no Brasil tem sido um instrumento democrático amplamente utilizado em mais de 200 municípios, dentre estes: no estado de São Paulo: São Paulo, Várzea Paulista, Cosmópolis, São Bernardo do Campo; em Santa Catarina: Blumenau, Florianópolis, Joinville; em Minas Gerais: Belo Horizonte, Congonhas; nas capitais: Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), Ceará (Fortaleza), Pará (Belém), Sergipe (Aracaju), Espírito Santo (Vitória).

O OP não fica restrito ao Brasil. Algumas cidades de outros países também se utilizam deste mecanismo, sendo elas: Buenos Aires (Argentina), Barcelona (Espanha), Bruxelas (Bélgica), Cabo Verde (África), Manchester (Inglaterra), Mons (Bélgica), Montevideu (Uruguai), Palmela (Portugal), Pieve Emanuele (Itália), Rosário (Argentina), Saint Denis (França), San Salvador (El Salvador), Toronto (Canadá), entre outros.

4. Previsão legal do orçamento participativo

O Orçamento Participativo, inicialmente voluntário e com uma insignificante aceitação na dimensão dos municípios brasileiros, teve o seu triunfo comprovado nas cidades em que foi utilizado. Por este motivo, após extrema morosidade em seu processo de tramitação no Congresso Nacional, alcançou-se um progresso: a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, através do Estatuto da Cidade, que tem em seu capítulo 4º (quarto), uma normatização específica sobre a Gestão Democrática da Cidade.

Essa legislação, a nível municipal, torna o Orçamento Participativo obrigatório, observados os princípios constitucionais descritos nos artigos 182 e 183, referentes à democracia participativa.

Segundo Minghelli (2005, p. 87), o Orçamento Participativo “vivencia um dilema que Boaventura classifica como ‘institucionalização legal oficial do OP’”. Minghelli (2005), ainda afirma que existem duas correntes em relação a esta institucionalização: uma favorável e uma contrária.

Minghelli, citando Fedozzi e Navarro, descreve as duas posturas acima citadas:

A primeira delas afirma que a regulação ou institucionalização legal do Orçamento Participativo pelo Estado acarretaria uma burocratização da participação popular. Consequentemente, os conflitos e diálogos, resolvidos de forma autônoma pela sociedade seriam regulados com base na lógica do Direito estatal, que, segundo Genro, é asfixiante e subordinada à mentalidade positivista

do Judiciário. A segunda postura, defendida por Fedozzi e Navarro, identifica a institucionalização como uma forma de impessoalizar o Orçamento Participativo, libertando-o das amarras partidárias e do controle governamental, que têm subordinado o processo e suas estruturas. A crítica concentra-se na retirada do argumento eleitoral utilizado pelo governo do PT de que o Orçamento Participativo é uma política exclusiva (MINGHELLI, 2005, p. 87).

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo uma grande conquista democrática: mais de cinquenta dispositivos que garantem a participação popular na gestão pública, como já mencionada em seu artigo 1º (primeiro), parágrafo único: "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Como consequência desta nova Carta Magna tem-se a "irrupção de uma nova ordem constitucional, que consagra o Estado Democrático de Direito e elege a dignidade do ser humano, a soberania popular e a cidadania como seus fundamentos" (SCHIER *apud* MINGHELLI, 2005, p. 89).

O artigo 29, em seu inciso XII, da Constituição da República de 1988, que impõe como dever aos Municípios a inserção, dentre vários outros princípios, em sua Lei Orgânica, a compulsoriedade da "cooperação das associações representativas no planejamento municipal". A Lei Maior, nos artigos 165 a 169, trata da elaboração e votação das leis orçamentárias, onde constam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) não implicam apenas controle, prevenção de despesas e fontes de arrecadação para a manutenção da máquina administrativa pública (LIMA, 2010), mas um procedimento legal a ser seguido pelo gestor público.

Abrangem também um planejamento financeiro para a execução de programas e projetos, além do próprio planejamento administrativo. Desta forma, enquadram-se no "planejamento municipal" a que menciona o artigo 29, no inciso supramencionado, constituindo-se, pois, fundamentação constitucional para a abertura de discussão e utilização do Orçamento Participativo no Município (LIMA, 2010).

Depreende-se que para organizar o orçamento na Gestão Pública é preciso planejar, retirando-se o sentido da interpretação do artigo 29 da *Lex Legum*, capaz de alicerçar toda e qualquer legislação posterior sobre a obrigatoriedade do Orçamento Participativo.

Segundo LIMA (2010), essa determinação da Constituição Federal de 1988 foi cumprida por vários municípios, se não quando da promulgação de suas Leis Orgânicas, mas no processo de revisão delas, já providenciada em várias cidades, a partir da década de 1990. A exigência contida na Constituição e a preocupação em buscar um mínimo de efetividade para o Estatuto da Cidade, a par de outros avanços legislativos envolvendo questões municipais, motivaram a atualização das Leis Orgânicas em várias localidades. Como exemplo, cita-se o município do Rio de Janeiro, conforme o art. 255 de sua Lei Orgânica:

“Art. 255. Fica garantida a participação popular na elaboração do orçamento plurianual de investimentos, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual e no processo de sua discussão” (RIO DE JANEIRO, 1990).

[...]

VI – pelo orçamento participativo.

Conclui-se, desta forma, que a Lei Orgânica “pode ser o espaço ideal para recepcionar a obrigatoriedade do OP Municipal no estatuto da Cidade”, pois assim, o município não poderá se eximir de cumprir a regra determinada em sua Lei Orgânica (LIMA, 2010).

Já a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como o Estatuto da Cidade, apresenta como objetivo principal a regulamentação dos artigos 182 (função social da propriedade urbana) e 183 (função social da propriedade rural) da Lei Fundamental de 1988. De acordo com o artigo 182, designou-se como finalidade da política urbana, o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes.

Com esse desígnio, estabeleceu-se a exigência do Plano Diretor para o direcionamento ou redirecionamento da ocupação do espaço físico da cidade, de modo a possibilitar o planejamento dessa ocupação e, conseqüentemente, da divisão territorial do município por áreas específicas (residenciais, comerciais, industriais, de preservação, de interesse social, etc.), Com a exigência do Plano Diretor, facilitou-se o planejamento da administração municipal, uma vez que o zoneamento propiciado pelo Plano viria exatamente para ordenar as atividades econômicas e administrativas locais. Aproveitou-se, então, para incluir no Estatuto, com vistas também à democratização da gestão da cidade, o capítulo IV, relativo à Gestão Democrática da Cidade, que criou, entre outros instrumentos, a obrigatoriedade do Orçamento Participativo (LIMA, 2010).

Enfatizando a gestão democrática da cidade, o inciso II do artigo 2º (segundo) do Estatuto da Cidade descreve as diretrizes gerais da política urbana: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001). O art. 44 traz informações relevantes:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea *f* do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (BRASIL, 2001).

Por conseguinte, o Orçamento Participativo é posto como obrigatório no art. 44, que detalha os procedimentos que deverão ser verificados para essa gestão orçamentária participativa. Não resta dúvida, quando se lê a locução "como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara", de que o Prefeito fica obrigado a utilizar o Orçamento Participativo na fase de elaboração das propostas de leis orçamentárias, compreendendo todo o ciclo orçamentário exigido para todos os

entes federativos na Constituição Federal, isto é, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (LIMA, 2010).

A imposição do Orçamento Participativo está bem clara no artigo 44 do Estatuto, em sua expressão “condição obrigatória”, não restando dúvidas quanto à hermenêutica do dispositivo legal supracitado.

Em relação às leis complementares, destacam-se duas que recepcionam a participação popular na elaboração e discussão das leis orçamentárias municipais: a Lei Complementar (LC) nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei Complementar (LC) nº 131, de 27 de maio de 2009, que altera alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF dispõe em seus artigos 48 e 49 sobre a transparência na gestão fiscal. No art. 48 está expresso que essa transparência deverá ser assegurada também “mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”, obviamente não apenas dos municípios federativos.

Com certeza não se desfruta da mesma obrigatoriedade encontrada no Estatuto da Cidade, mas não deixa de ser um avanço, em matéria de legislação, da efetividade do Orçamento Participativo.

O jurista Régis de Oliveira, especialista em assuntos tributários, aplaudiu o avanço instituído no art. 48 da LRF em matéria de orçamento público. Declara que:

É essencial e importantíssimo o dispositivo que introduz uma condição de validade de aprovação da lei orçamentária. O que antes era mera peça de ficção passou a ser comando obrigatório com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal e, agora, a realização de audiências públicas e de consulta passa a ser condição necessária para aprovação das leis orçamentárias (OLIVEIRA, 2005, p. 140).

Em 2009, foi sancionada a LC 131, que trouxe várias alterações no artigo 48 da LRF, que, no tocante à transparência da gestão fiscal, manteve, como uma das

formas de assegurá-la a participação popular e as audiências na elaboração das leis orçamentárias dos entes federativos.

No esforço do seu aperfeiçoamento e atualização, a LRF, com o seu novo texto, passou, portanto, a contemplar o Orçamento Participativo.

José de Ribamar Caldas Furtado, conselheiro de contas do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, chama a atenção para os avanços da legislação, em seu artigo sobre o referido tema:

Um marco importante da LRF foi a institucionalização do chamado orçamento participativo. O parágrafo único do art. 48 dispõe que transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular com realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão do PPA, da LDO. A Lei quer que tal experiência praticada apenas em alguns municípios brasileiros, em face da ideologia do partido político à frente do Poder Executivo, se estenda a todos (FURTADO, 2005, p. 3).

5. A experiência do orçamento participativo no município de Congonhas

Após uma ampla análise sobre o conceito, contexto histórico entre outros elementos fundamentais do Orçamento participativo, será apresentado um relato sobre a experiência do Orçamento Participativo realizado na cidade de Congonhas, Minas Gerais, no exercício financeiro 2010-2011. Os dados descritos abaixo estão contidos na Cartilha do “Orçamento Participativo: entenda o que é e como funciona”, elaborada pela Prefeitura Municipal de Congonhas, na administração 2009-2012, do prefeito Anderson Costa Cabido.

O processo democrático participativo na cidade de Congonhas/MG iniciou-se em 2005, no governo do prefeito Anderson Costa Cabido, onde deu-se prioridade à inclusão dos mais pobres, diminuindo as desigualdades e incentivando a participação da população na gestão da cidade. Segundo Henrique Marani Furtado, Secretário Municipal de Planejamento e Coordenador do OP 2010/2011, “o Orçamento participativo foi mais uma ferramenta de consolidação desse processo

democrático”. Para que o Orçamento Participativo acontecesse, primeiro o município foi dividido em seis regionais – separadas pela localização e denominadas Rural, Oeste, Centro, Leste, Sul e Norte –, que por sua vez foram divididas em doze sub-regionais, batizadas com os nomes dos doze profetas, compostas, em média, por nove bairros/povoados/distritos, denominados Unidades de Planejamento (UPs), que atualmente totalizam 68 (sessenta e oito) áreas, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 – Divisão da cidade de Congonhas em Regiões, sub-regionais e UPs (Unidades de Planejamento).

REGIONAIS	SUB-REGIONAIS	UPs UNIDADES DE PLANEJAMENTO	POPULAÇÃO (IBGE 2008)
Rural	Joel	Barnabé, Cidade Jardim, Joaquim Murinho, Leopoldina Barbosa, Lobo Leite, Parque Londres, Pires, São Luiz, Vila Cardoso, Vila Marques, Vila Matias	7.305 habitantes
	Amós	Alto Maranhão, Esmeril, Monjolos, Pequeri, Plataforma, Santa Quitéria, São Bento, Vila Bella	
Oeste	Baruc	Alto do Cruzeiro, Basílica, Bom Jesus, Pascoal Vartuli, São Domingos	11.232 habitantes
	Oséias	Barro Preto, Complementação Cristo Rei, Cristo Rei, Dom Oscar, Fonte dos Moinhos, Lucas Monteiro, Residencial Gualter Monteiro, Vila Rica	
Centro	Abdias	Centro, Ideal, Matriz	11.264 habitantes
	Habacuc	Lamartine, Vila Andreza, Vila Glicéria	
Leste	Isaías	Alvorada/Pedreira, Cinquentenário, Dom Silvério, Rosário, Tijuca	6.343 habitantes
	Jeremias	Jardim Vila Andreza, Novo Rosário, Tancredo Neves, Vila Ricardo Medioli	
Sul	Ezequiel	Belvedere, Boa Vista, Complementação Boa Vista, Novo Belvedere, Vila São Vicente	7.191 habitantes
	Daniel	Ipiranga, Jardim Profeta, Santa Mônica, Santa Vitória, Umbelina, Vila Condé, Vila Nereu, Vila Zé Arigó	
Norte	Jonas	Consolação, Eldorado, Grand Park, Primavera, Residencial Casa de Pedra	4.731 habitantes
	Naum	Campinho, Campo das Flores, Mineirinha, Nova Cidade, Palmital, Praia, Rosa Eulália	
6 Regionais	12 Sub-regionais	68 bairros, povoados e distritos	48.066 habitantes

Cartilha do Orçamento Participativo – Prefeitura Municipal de Congonhas; 2010/2011.

O Orçamento Participativo (OP) implementado pelo governo municipal de Congonhas foi resultado de um processo que contou amplamente com o envolvimento do poder público e da sociedade civil na definição de obras e programas. Com o OP, a construção ou reforma de escolas, postos de saúde, áreas de lazer e de cultura, a canalização de córregos e o asfaltamento de ruas, entre outras ações, foram o resultado visível do exercício da cidadania direta na cidade.

O recurso destinado ao OP 2010/2011 foi de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) direcionados ao processo do OP regional. O critério utilizado para divisão dos recursos entre as Regionais foram de acordo com a densidade populacional medida pelo IBGE no senso de 2008.

Para que todos pudessem participar de forma igualitária, a Prefeitura de Congonhas apresentou a metodologia antes de iniciar o processo de discussão do OP, visto que é de derradeira importância que as pessoas já comecem a discutir os problemas identificados nos bairros, buscando possíveis soluções.

As Plenárias Sub-regionais foram o primeiro espaço destinado às discussões do OP. Elas ocorreram em cada região do município e a participação foi aberta a todos, independente de escolaridade, profissão, renda, etc. Todos os cidadãos da cidade, acima de 16 (dezesesseis) anos puderam participar diretamente da discussão das suas prioridades.

Definiu-se que a taxa mínima de presença, por Sub-regional, seria de 2% (dois por cento), conforme dados de contagem populacional do IBGE em 2008. Além disto, ficou definido que o comparecimento abaixo da cota mínima levaria a uma diminuição proporcional dos recursos, ou seja, se o comparecimento fosse abaixo de 60% (sessenta por cento) do mínimo, a Regional perderia 40% (quarenta por cento) dos recursos destinados à ela. A determinação citada foi utilizada como base para a primeira e a segunda rodadas de discussões.

Recursos eventualmente liberados dessa maneira foram realocados a outra Sub-regional. Se a mesma também tivesse o comparecimento abaixo da cota mínima, os

recursos seriam realocados proporcionalmente às demais Regionais que atingissem sua cota de presença.

Os delegados foram escolhidos da seguinte maneira:

- 1 (um) delegado por Sub-regional com população de até 1.000 (mil) habitantes;
- 3 (três) delegados por Sub-regional com população de 1.001 (mil e um) até 3.000 (três mil) habitantes;
- 5 (cinco) delegados por Sub-regional com população de 3.001 (três mil e um) até 5.000 (cinco mil) habitantes;
- 7 (sete) delegados por Sub-regional com população de 5.001 (cinco mil e um) até 7.000 (sete mil) habitantes;
- 9 (nove) delegados por Sub-regional com população de 7.001 (sete mil e um) até 9.000 (nove mil) habitantes;
- 10 (dez) delegados por Sub-regional com população acima de 9.001 (nove mil) habitantes.

São delegados, além dos escolhidos, proporcionalmente, mais 1 (um) delegado e 1 (um) suplente para cada 10 (dez) pessoas presentes na reunião, após a Sub-regional atingir seu quórum mínimo. São delegados natos aos Fóruns Regionais e Municipais de Prioridades Orçamentárias, os presidentes de Associação Comunitária legalmente estabelecida ou indicada por ela. Cada morador presente na Segunda rodada poderia votar em dois candidatos a delegado, podendo se candidatar apenas quem fosse morador da região, estivesse credenciado, não estivesse exercendo mandato parlamentar e nem ocupasse cargo comissionado na Prefeitura de Congonhas.

O papel dos delegados eleitos, como a acepção do termo delegar já diz, é “transferir poderes”, receber a tarefa de representar a comunidade e agir de acordo com o interesse e a vontade das pessoas a quem representasse. Os delegados eleitos foram os responsáveis pelas decisões das prioridades que seriam atendidas em seus bairros, devendo respeitar as decisões das plenárias que os elegeram. Também não eram permitidas inclusões de novas demandas.

Além de ter o papel de decidir sobre o Orçamento, os delegados também foram os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução das obras aprovadas, agindo como “pontes” entre a Prefeitura e os habitantes. Por isso, os delegados foram responsáveis pela divulgação de todas as informações sobre a elaboração e execução do Orçamento junto aos bairros e organizações sociais.

Além da escolha dos delegados, foi constituída uma comissão de fiscalização e acompanhamento do OP, denominada COMFORÇA – Comissão Municipal de Fiscalização e Acompanhamento do Orçamento Participativo, composta por membros do governo e delegados regionais. Para a composição da COMFORÇA, foram eleitos dois delegados por Regional, que foram eleitos no Fórum Regional. Em cada edição do OP, se elegerá uma nova COMFORÇA. Caso haja obras do OP anterior em atraso, a antiga COMFORÇA continuará cumprindo seu papel até a conclusão da obra.

A aprovação dos empreendimentos do OP 2010/2011 aconteceu da seguinte forma: a primeira rodada, de caráter Sub-regional, foi realizada nas regiões através de reuniões Sub-regionais. Cada uma das seis Regionais foi dividida em duas Sub-regionais, que englobam várias UPs (bairros/povoados/distritos). Nessa plenária, foram repassadas informações acerca dos passos de funcionamento do OP, da composição das receitas e despesas da Prefeitura, além das regras para o levantamento das indicações das prioridades de investimento.

Nessa etapa, a população de cada Sub-regional pré-selecionou as indicações das obras (necessidades de obras ou criação, expansão e aperfeiçoamento de serviços em cada região). Todas as indicações de investimentos foram submetidas a uma avaliação de viabilidade técnica, orçamentária e financeira antes da sua aprovação final.

Nessa primeira rodada, os participantes não precisaram decidir o que iria entrar no orçamento. A tarefa seria apresentar as demandas da região por ordem de importância. O conjunto de sugestões passariam por avaliação e orçamento para verificar se as propostas seriam exequíveis e caberiam no orçamento previsto para cada Regional.

Sendo a demanda aprovada na UP, seria reconhecida pela coordenação do OP depois de registrada em formulário próprio e encaminhada através de ata que registrasse a participação por UP de, no mínimo, 2% (dois por cento) de moradores e suas respectivas assinaturas.

A Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan) receberia a ata e os formulários preenchidos com as demandas aprovadas para emissão do parecer quanto à viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento aprovado.

Na segunda rodada, de caráter Sub-regional, foram votadas as demandas prioritárias e a escolha dos delegados. Em relação à escolha das demandas prioritárias, a Prefeitura apresentou a planilha com os custos de cada indicação preestabelecida na primeira rodada e os participantes debateram sobre as demanda por ordem de prioridade dentro das cinco prioridades temáticas: infraestrutura urbana e rural (exemplo: saneamento básico e ambiental, pavimentação e iluminação pública etc.); saúde; educação; cultura, esporte e lazer; desenvolvimento econômico. Todo o trabalho foi orientado e coordenado pela equipe técnica da Prefeitura.

A votação das demandas ocorreu da seguinte forma: a equipe da Prefeitura reuniu as indicações e cada uma delas recebeu um número para ser votada. Com as propostas numeradas, cada morador votou em duas delas. Depois do resultado da votação, confeccionou-se uma lista de demandas organizadas por ordem de importância, de acordo com o número de votos que cada uma obteve, o que se chama de hierarquização das demandas. Reiterando que foram pré-selecionadas as demandas segundo o teto de recursos definidos por Regional.

Depois da hierarquização das demandas, os moradores da região escolheram os delegados (representantes da região) para o Fórum Regional do OP e para representar a Regional na Comissão Municipal de Fiscalização e Acompanhamento do OP (COMFORÇA).

A terceira rodada, de caráter Municipal, denominada Caravana das Prioridades, foi realizada com a participação do governo e dos delegados eleitos para visitarem os

locais das demandas pré-selecionadas, o que lhes possibilitaria conhecer melhor a realidade de cada empreendimento, tendo uma visão mais ampla das necessidades de cada região.

A Prefeitura apresentou a planilha com os custos de cada empreendimento aos delegados eleitos, que participaram da Caravana de Prioridades, visitando os locais das demandas pré-selecionadas, o que possibilitaria conhecer a realidade de cada empreendimento e as necessidades da região.

A Caravana de Prioridades é parte essencial do OP. Para que o delegado tenha condição de votar as prioridades da sua região, ele deve conhecer de perto cada demanda pré-selecionada. A participação na Caravana e a assinatura da lista de presença (no início e no final) foi obrigatória para que o delegado assegurasse o seu direito de votar no Fórum. Se o efetivo ou o respectivo suplente não participar da Caravana, também não participará da delegação regional. Caso seja constatada a ausência de algum delegado, a substituição por suplente será automática para o Fórum.

Na quarta rodada, de caráter Regional, ocorreram os Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias. Nessa plenária foram apresentadas as demandas e prioridades de acordo com a ordem de importância em que foram votadas, depois de análise técnica e orçamentária da Prefeitura; houve a defesa e votação das prioridades a serem executadas; e ainda aconteceu a eleição dos membros da Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo (COMFORÇA), que tem o papel de acompanhar e fiscalizar as obras.

Nesse espaço é preciso pensar a cidade politicamente como um todo e as necessidades de toda a população, principalmente dos que mais precisam dos serviços e investimentos públicos. Como a destinação dos recursos foi por Regional, coube a ela aprovar dentro do seu teto de recursos o lote de obras. Os recursos, porém, não foram automaticamente assegurados à Regional. Essa garantia depende do cumprimento do quórum.

No Fórum Regional, os delegados discutiram e selecionaram dentro de seu teto financeiro o pacote contendo o conjunto de obras por Regional. No Fórum Regional também foi eleita a Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo (COMFORÇA Regional), que tem o papel de acompanhar o escopo, o projeto e o andamento das obras aprovadas, além de fiscalizar sua execução.

Por fim, na quinta rodada, de caráter Municipal, realizou-se o Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias, que foi a última etapa de discussões do processo do Orçamento Participativo.

O Fórum referendou a composição da Comissão Municipal de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo (COMFORÇA), que foi empossada pelo prefeito para um mandato de 2 (dois) anos e entregou-se o plano de empreendimentos aprovados pelo OP, a ser executado pela administração municipal no período 2010/2011.

Foram determinadas algumas diretrizes que visavam à uniformização dos procedimentos, definições de regras de cada política setorial. Quanto às Diretrizes Gerais, que estabelecem regras a serem seguidas por todas as políticas setoriais, é importante salientar que em relação à utilização de recursos, duas ou mais regionais poderiam somar seus recursos para aprovarem empreendimentos de infraestrutura. Foram definidas também Diretrizes para Política Urbana, que são regras para toda a cidade como obras, meio ambiente, transporte e trânsito, limpeza urbana, dentre outras; e Diretrizes para Políticas Sociais, que tratam das possibilidades e restrições de cada política setorial, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos direitos sociais, inclusão social, humanização, esporte e lazer.

Conclusão

Após um apanhado geral da democracia e da democracia participativa, do conceito e do contexto histórico do Orçamento Participativo, abrangemos ainda o surgimento do orçamento público; a previsão legal do Orçamento Participativo, passando pela experiência do OP na cidade de Congonhas/MG. Concluiu-se, portanto, que o Orçamento Participativo está cada dia mais difundido no Brasil, visto que a população luta por melhores condições sociais e pela garantia dos seus direitos descritos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Assim sendo, concluímos também que a democracia participativa configura uma profunda ascensão da democracia, já que esta propicia mecanismos para uma efetiva e direta interlocução da Administração Pública com os cidadãos.

Após uma pesquisa bibliográfica extensa percebeu-se que o OP não tem uma metodologia padrão a ser utilizada, definindo-se de acordo com os anseios e a realidade de cada município, fortalecendo ainda mais o princípio democrático.

O OP veio para dar novas esperanças em relação à participação dos cidadãos na esfera pública, pois participar das decisões da administração pública, marcar presença como cidadão-contribuinte, fazer-se ouvir nas discussões sobre as políticas públicas não são opções imediatas. Estas sim exigem muita persistência, preparação e coragem para ser protagonista do desenvolvimento de sua cidade, através do confronto justo de ideias e propostas entre cidadãos e governantes. Desta forma, o cidadão poderá participar ativamente das discussões promovidas na esfera pública, podendo contribuir de forma efetiva no desenvolvimento do seu município.

Bibliografia

A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo / Leonardo Avritzer, Zander Navarro, (orgs.). São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União** de 05/05/2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27.05.2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: **Diário Oficial da União** de 28/05/2009.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e legislação correlata**. 2.ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. Proposta de emenda à Constituição nº 29, de 2003. Dá nova redação ao art. 193 da Constituição Federal. Senadora Lúcia Vânia. Brasília, **Diário Oficial do Senado**, ed. de 10/05/2003.

BRASIL. Proposta de Lei do Senado (PLS) nº 171/05, de 2005. Dispõe sobre a participação da população e de suas entidades no processo orçamentário. **Diário Oficial do Senado**, Ed. De 13/05/2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 30.ed. atual. São Paulo: Atlas, 2009.

CONGONHAS, Prefeitura Municipal de. **Cartilha sobre o Orçamento Participativo da cidade de Congonhas**. Administração 2009-2012.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Direito Financeiro: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 400 p.

DE GRAZIA, Grazia. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2003.

GONÇALVES, Hermes Laranja. **Uma visão crítica do orçamento participativo**. Editora Lumen Juris, 2005.

LIMA, José Ossian. **A obrigatoriedade do Orçamento Participativo no Município**. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/17559/a-obrigatoriedade-do-orcamento-participativo-no-municipio/4#ixzz2SkgTa64>. Acesso em 23 mai. 2013.

MILESKI, Helio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, ano 1, n.1, 1985, p. 29-44. Porto Alegre.

MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento participativo: uma leitura jurídico-política**. Canoas: ULBRA, 2005.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

PEREIRA, Eduardo Tadeu. **Educação política: uma experiência com o orçamento participativo**. Campinas: Alínea, 2008.

PETRUCCI, Jivago. **Gestão democrática da cidade: delineamento constitucional e legal**. Disponível em <http://jus2.uol.com.br> Acesso em 16 de novembro de 2009.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formato de experiência** In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.). *A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 1003. P. 189-216.