

Orçamento público: a importância do orçamento participativo na gestão pública

Public budgeting: the importance of participatory budgeting in
public administration

Wallerson Pereira da Costa¹

RESUMO

O orçamento público, cuja trajetória foi determinada pela Constituição de 1988, constitui um importante instrumento para definir os rumos da cidade. São três os instrumentos de planejamento orçamentário e eles permitem a participação da sociedade através de suas entidades, possibilitando a exposição de suas opiniões e buscando esclarecimentos sobre a elaboração do orçamento público. Os instrumentos orçamentários são: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Na administração pública, a estimação das receitas e a permissão para a execução das despesas em um determinado exercício estão inteiramente dentro do orçamento. Ele é o artifício central de trabalho da administração e é por meio dele que os administradores projetam a execução de suas tarefas, definindo quais serão as prioridades e benfeitorias para a comunidade. O Orçamento Participativo nasceu como um dos maiores modelos de democracia na administração, dando

¹ Graduado em Direito, pela Christus Faculdade do Piauí. Servidor público federal do Instituto Federal do Ceará (IFCE), com ênfase em Direito Administrativo, atuando na coordenação de compras e aquisições, como pregoeiro e membro da equipe de apoio. E-mail: wallersson@hotmail.com

à coletividade um espaço de participação na sua preparação. Não obstante o Orçamento Participativo ter nascido através de um ato governamental, torna-se claro, que ele depende da participação pública para atingir a sua finalidade. Nesse contexto, a contabilidade, vista como um sistema capaz de gerar informações, é um instrumento fundamental para o fornecimento dessas aos seus usuários, devendo se adaptar às necessidades de cada um deles.

Palavras-Chave: Orçamento. Administração. Participação. Sociedade. Democracia.

ABSTRACT

Public budgeting is an important tool to determine the directions of a city, in Brazil, budgeting is established by the 1988 Constitution. There are three instruments dedicated to budgeting, they allow the society to participate through their bodies, presenting opinions and seeking clarification on public budgeting. The instruments are: the *Plano Plurianual* (PPA - Multiyear Plan), the *Lei das Diretrizes Orçamentárias* (LDO - Budget Guidelines Law) and the *Lei Orçamentária Anual* (LOA - Annual Budget Law). In public administration, the estimation of the revenue and permission for the execution of expenditure in a given year are entirely within the budget. Budgeting is the central device of an administration and the administrators use it to design the execution of their tasks, defining priorities and which will be the improvements for the community. Participatory Budgeting was created as one of the greatest models of democracy in public administration, allowing a participation space for

the community. Regardless of being created by a government act, it is clear that Participatory Budgeting depends on public participation to be effective. Given this context, accounting is seen as a system capable of generating information, being a key instrument to provide it for its users. Accounting must adapt to the needs of each user.

Keywords: Budget. Administration. Participation. Society. Democracy.

1 INTRODUÇÃO

Desde a antiguidade existe no mundo das organizações públicas o imperativo dos indivíduos ou da comunidade de uma forma geral participarem e se expressarem diante dos problemas enfrentados por ela. Na tentativa de solucionar tais dificuldades, é indispensável que a sociedade participe de forma proativa influenciando as medidas tomadas de modo que os frutos sejam voltados para o interesse comum.

O Estado tem como obrigação resolver e atender os interesses sociais, constituindo e adequando esses interesses na elaboração do orçamento público. A Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988) definiu um caminho para elaborá-lo com o uso de três instrumentos orçamentários que permitem a colaboração da coletividade por meio de seus entes. A população pode, portanto, expor sua opinião e procurar explicações sobre a elaboração do orçamento público. As ferramentas orçamentárias são: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O ingresso de instrumentos legais de planejamento que

estão presentes na CF/88 e na Lei nº 4.320/64, como o Orçamento Participativo (OP), não se desenvolveu muito quanto ao planejamento, organização, preparação e acompanhamento do Orçamento no Brasil. No entanto, o OP tem se mostrado como uma novidade para a sociedade nos termos de democratização do procedimento orçamentário influente no Brasil, ocasionando uma revolução nas políticas públicas e transformando o estilo de elaboração do orçamento público. Isso tem proporcionado a participação efetiva da sociedade tanto nas resoluções e deliberações quanto nas maneiras mais dinâmicas e eficientes de aproveitamento dos recursos públicos.

Por meio do OP, o cidadão tem direito de opinar onde e como os recursos oriundos de seus impostos devem ser utilizados de forma mais eficaz e transparente. Quando se afirma ser o orçamento público a fundamental ferramenta de planejamento e controle, cria-se para a população uma inovação na forma de participação através de um novo tipo de instrumento. Ele permite que a sociedade participe na constituição do orçamento e decida sobre suas prioridades em conjunto com os governantes, determinando onde os recursos serão empregados e acompanhando sua execução.

Quando se fala em vigiar atos da administração pública, cria-se dificuldade para o exercício do OP, já que grande parte dos administradores ainda acha que pode administrar os recursos públicos como bem entende, sem apresentar explicações à sociedade.

Na atualidade, a notícia chega cada vez mais célere a um maior número de indivíduos, não só por meio da mídia, mas também pelos documentos divulgados pelos gestores e pelo crescente interesse da sociedade pela coisa pública, que torna

necessária a apresentação das contas de como estão sendo aplicadas as receitas públicas.

Colaborar com a elaboração orçamentária é uma das mais importantes formas de exercer a cidadania, pois é possível desempenhá-la de maneira coletiva e com transparência, debatendo as dificuldades existentes nas comunidades, levantar as necessidades circunstância da população e determinando quais propostas são mais essenciais para o conjunto como um todo.

Com o aparecimento do OP, nomeou-se um potente mecanismo na procura de maior equidade econômica, social e política. Participar das deliberações do orçamento expressa proteger a fazenda pública, contribuir para a diminuição das diferenças sociais e aplicar de forma competente, honesta e hábil os recursos disponíveis na administração pública.

Por ser um instrumento tão importante para definir os rumos da cidade, em que se determina como os recursos municipais serão aplicados em favor dos próprios cidadãos, o orçamento público precisa estar bem próximo às suas realidades. Uma gestão adequada do dinheiro público admite que os tributos pagos pela sociedade sejam revertidos em serviços públicos de qualidade, no desenvolvimento de políticas públicas que satisfaçam às necessidades da população e na conservação de toda a administração municipal.

Desse modo, somente com uma efetiva participação da sociedade na preparação, no cumprimento e no andamento do orçamento será possível assegurar que os recursos públicos serão aplicados em áreas em que se enxerga a carência da população.

As fundamentais necessidades da população, especialmente das camadas mais baixas, costumam ser educação, saúde e saneamento básico. Com a participação popular, ficam

mais perceptíveis as principais carências do cidadão, logo, é importante o auxílio da população no orçamento público, pois é por meio dele que os administradores podem ter ciência de onde serão utilizados os recursos.

A cidadania no Brasil tem na época presente chances de manifestação outrora nunca concebidas, entretanto, ainda faltam o conhecimento e a conscientização para que a coletividade possa efetuar e desempenhar de maneira efetiva sua cidadania, podendo controlar o Estado e reivindicar resultados eficazes e econômicos no emprego do dinheiro público. Perante essa situação, perderá lugar o administrador público voltado exclusivamente para dentro da própria administração e ascenderá aquele gestor que levar em consideração os interesses dos cidadãos.

Segundo Genro (apud CALIFE, 2002, p. 8):

A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encera a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública. (grifo nosso)

Realçaremos assim, as ferramentas de planejamento e controle presentes atualmente em nosso país e que consistem no único modo do cidadão participar de forma atuante na administração pública.

O OP é uma forma de fazer a sociedade participar abertamente das propostas feitas pelos governantes, e de torná-las benéficas para o cidadão. Seu fim é garantir participação direta na fixação das prioridades para os investimentos públicos. Com

isso, a determinação sobre os recursos fica compartilhada entre os poderes Executivo e Legislativo e a sociedade.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O orçamento público

O orçamento público é uma ferramenta de planejamento para a organização das finanças públicas, é nele que os gestores podem se fundamentar para delinear uma meta para os gastos públicos, para não empregarem mais do que se arrecada. Esse conceito está diretamente ligado à previsão das receitas e definição das despesas públicas, a sua constituição orçamentária é considerada como norma. Na administração pública direta e indireta, a estimação das receitas e a ordem para o cumprimento das despesas em um determinado exercício são inteiramente ligadas ao orçamento.

Toda a atividade de planejamento público, por sua natureza, deverá resultar de decisões presentes, tomadas a partir do exame de seus impactos no futuro, o que proporciona a essa atividade uma dimensão temporal de alto significado.

O orçamento público, em sentido amplo, é um documento legal (consagrado por lei) contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um governo em um determinado exercício, em regra, por um ano. Entretanto, para que o orçamento seja preparado perfeitamente, ele deve se fundamentar em estudos e informações atenciosamente discutidos, que irão compor todo o método de preparação orçamentária da administração.

Conforme Kohama, (2003, p. 62):

O orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico.

Existem princípios fundamentais que precisam ser acompanhados para elaboração e controle dos orçamentos públicos e que permanecem determinados na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 4.320, de 1964, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na contemporânea LRF.

É no orçamento que o cidadão identifica a finalidade dos recursos que o governo arrecada sob o formato de impostos. Em suma, nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar estabelecida no orçamento público.

2.1.1 Tipos de orçamento

Orçamento por Programas é aquele em que, em questão de sua apresentação, os recursos para cada unidade orçamentária vinculam-se direta ou indiretamente aos objetivos a serem obtidos.

A metodologia orçamentária deriva de um desempenho técnico cujo alvo é alcançar a máxima racionalidade no emprego do recurso público, para conseguir sempre um aumento de bens e serviços a serem colocados à disposição da sociedade, visando proporcionar-lhe o maior grau de bem-estar social possível. Conforme Kohama (2003):

Orçamento Base Zero – é uma técnica operacional

de planejamento e orçamento que pede de cada gestor o embasamento da necessidade dos recursos totais requeridos, e em detalhes lhe transfere o ônus da prova, com finalidade de que ele explique a despesa.

Esse método decreta que todas as tarefas e intervenções sejam coligadas e inclusas em ordem de importância, através de um diagnóstico ordenado.

O processo de Orçamento Base Zero baseia-se na elaboração de “grupos de deliberações” e, portanto, na categorização de objetivos pela demarcação de primazias, confrontando-se incrementos pelo bom senso de custos e benefícios.

Orçamento Participativo (OP) é um processo no qual a sociedade age através da análise, suposição, contestação e determinação sobre assuntos referentes às despesas públicas, tendo em vista o resgate da cidadania e o progresso da condição do planejamento. Apresenta-se como um instrumento democrático, ou seja, assegura a participação direta da população na definição das principais prioridades para investimentos públicos.

Segundo Pires, (2001, p. 13):

Fazer o Orçamento Participativo nada mais é do que fazer o Orçamento-Programa (dominando, pois, os conceitos e a técnica que lhe são inerentes), tomando por base as decisões políticas referenciadas em processo de discussão de prioridades com a população organizada (o que exige, por sua vez, o domínio de outros conceitos e técnicas).

O OP desfaz uma visão clássica da política, em que o cidadão praticamente conclui a sua participação na ação de votar e na qual os governantes eleitos podem praticar o que desejam com os recursos públicos, por meio de políticas públicas ime-

diatistas, objetivando atender a determinados fregueses. Nesse procedimento orçamentário o cidadão deixa de ser um ingênuo coadjuvante para ser um protagonista ativo da gestão pública (CARVALHO, 2010).

2.2 A elaboração do orçamento público

O Orçamento Programa nasce na CF/88 com o intuito de consagrar a democracia, dessa forma, o PPA, a LDO e a LOA são apresentados pelo Executivo, analisados pelo Legislativo e podem ter a colaboração direta do povo.

A legislação orçamentária é constituída por normas de procedimento e de organização que demarcam os direitos fundamentais sociais preferenciais e as políticas sociais a serem realizadas na sociedade. São, portanto, instrumentos basilares para a efetivação do Estado Democrático de Direito.

2.2.1 Plano Plurianual – PPA

A adequação do PPA, contida no art. 165 da Constituição, foi primeiramente apreciada no art. 3º da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000). Excepcionalmente, o artigo foi proibido, contudo a sua execução permanece obrigatória. Ele é objeto fundamental da gestão e, a partir da vigência da LRF, a criação de despesa que não esteja considerada no PPA será considerada não autorizada e danosa ao patrimônio público, segundo o art. 15, conjugado com os arts. 16, II e 17, § 4º. O PPA deve ser organizado no primeiro ano de administração e conduzido até 31 de agosto no caso da administração pública federal. Sendo na administração municí-

pal, observa-se o que consta na constituição estadual, apreciando as ações governamentais, estendidas em programas e metas.

O PPA é estabelecido por lei e constitui, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas relativas a programas de duração continuada. Nesse plano, estão definidas quais serão as ações e as metas do governo para despesas durante um período de quatro anos, que deve estabelecer os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital. O PPA em regra é a concretização formal do plano de governo que o chefe do executivo eleito demonstrou no período da campanha.

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

É a lei que precede a lei orçamentária e que determina as metas e preferências em relação aos programas que serão realizados pelo governo. Limita as diretrizes do PPA dentro de um ano de governo. Essas diretrizes recebem dotação orçamentária quando aprovada a LOA. Ou seja, a LOA é dependente da LDO que está subordinada ao PPA. São leis cujas iniciativas são responsabilidades do chefe do Executivo, aprovadas pelo Legislativo e que podem ser emendadas pelos parlamentares.

A LDO, partindo do que foi convencionado no PPA, define as metas e prioridades para o ano seguinte. A LDO define a política do aproveitamento dos recursos públicos. Abrange as metas e prioridades, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Portando, a LDO deve ser o elo entre o PPA e a LOA.

Em resumo, a LDO define metas e primazias para o ano seguinte, orienta a elaboração da LOA, presume modificações na legislação tributária, contém os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais, define regras para a admissão de pessoal, consentimento de vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos públicos etc.

2.2.3 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. É pela LOA 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 LRF, criadas para atuar tanto no processo de elaboração como no 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.

2.3. Orçamento Participativo – OP

Fatores como o desamparo e precário atendimento das necessidades sociais nas últimas décadas colaboraram de forma incisiva para o engrandecimento de uma opinião negativa a respeito da administração pública. Assim, torna-se concreta a obrigação de se instituir uma nova inclusão entre Estado e sociedade, procurando opções que consintam à aspiração da população e, ao mesmo tempo, aprimorem o bom emprego dos recursos.

Uma dessas opções é o Orçamento Participativo (OP), que tem se disseminado como uma novidade na administração dos recursos públicos, proposto com a participação popular. O OP estabelece um instrumento que permite a visualização total dos procedimentos de ordem governamental, permitindo o acesso da população nesse processo. Ele possibilita a realização das aspirações constitucionais, permitindo ao povo, como parte integrante do sistema político e social, uma maior garantia de sua participação como cidadão.

O OP surgiu como um dos maiores exemplos de democracia na administração, dando lugar para que a coletividade tenha participação na sua preparação. Além disso, o OP, na figura como é imaginado e desempenhado, traz melhorias que vão além do acolhimento das prioridades eleitas, dando a oportunidade à sociedade de conhecer mais a fundo as fases do processo orçamentário e de praticar, mesmo que de maneira acanhada, o controle social dos recursos aplicados.

O costume dos governantes tem sido manusear o orçamento como algo intocável para a população, como algo que somente pode ser preparado e estudado por especialistas altamente capacitados. Em geral, a deliberação sobre o orçamento

é realizada de forma privada pelo governante e por seus auxiliares adjuntos. O OP vem preencher um vazio que é a ativa participação popular na administração pública.

Compete salientar o expressivo valor do OP, que traz a compreensão de que a teoria da democracia representativa tornou-se insatisfatória para explicar as renovações e alterações nas práticas políticas. A ênfase está atualmente atribuída à ampliação da participação social nos espaços públicos, enquanto a teoria sugere que a participação popular se limite simplesmente ao ato de votar e considera a democracia como um mecanismo de escolha de líderes políticos pautado na competição entre partidos por intermédio do voto.

Um dos enormes problemas do OP é a carência de informação da sociedade que tem dificuldade em entender as disposições orçamentárias em face do desconhecimento da linguagem técnica, da falta de clareza e informatização dos dados e da ausência de instrução técnica por parte da administração pública e de seus representantes legais.

Para ampliar a participação da sociedade civil, faz-se imperiosa a presença de ferramentas que possam expandir o poder do povo sobre as tomadas de decisões. Após a constituição dos Estados modernos, com o surgimento das grandes cidades, é fantasioso acreditar que cada indivíduo na sua presença física individual seria capaz de se autorrepresentar. Portanto, um dos pontos cruciais requeridos pela democracia é a representação.

Com a evolução das conquistas sociais e políticas, essa representação não mais deveria ocorrer somente na esfera política, mas também na representação civil. A partir desse momento, a sociedade civil adquire a capacidade de propor pautas políticas e de deliberar sobre decisões do governo. Portanto,

ganham importância os grupos civis que representam os indivíduos, como os conselhos gestores, na medida em que concretizam a participação dos diversos segmentos da sociedade na formulação das políticas sociais. Amplia-se, desse modo, a efetiva participação da sociedade brasileira nas esferas públicas.

Para que não existam dificuldades para a comunidade participar inteiramente das discussões do orçamento, é necessário que toda a sociedade procure conhecimentos sobre o que é orçamento público e como ele é elaborado.

Conforme apontado anteriormente, uma das principais dificuldades quanto à participação popular, e nesse caso não somente em relação ao orçamento, é entender a linguagem técnica da gestão pública, seu funcionamento, sua abrangência e seus sentidos estratégico e político. Essa dificuldade é frequentemente utilizada como desculpa pelos gestores públicos para justificar os baixos níveis de participação na gestão pública, que talvez tenha se tornado uma das maiores barreiras à participação popular ao longo do tempo.

A gestão pública tem como principal objetivo servir à coletividade, a quem mais interessa a boa gestão. Por outro lado, a gestão pública é inacessível ao público ao qual interessa. Um contrassenso que torna a técnica uma barreira ao invés de uma ponte de acesso aos resultados esperados.

A dificuldade de lidar com a técnica do orçamento é também uma possibilidade de aprendizado sobre a gestão pública e sobre o funcionamento do Estado. O aprendizado é uma forma de educar, e principalmente de empoderar as pessoas, os grupos e as organizações da sociedade civil, nos moldes do que penso ser o lema da pátria educadora. Esse empoderamento é fundamento para o fortalecimento da democracia e consequen-

temente do combate às desigualdades.

Nesse contexto, compete também ao poder público assumir a ação de apontar de maneira mais nítida e transparente a formulação do orçamento público para a sociedade. Logo, é fundamental que a administração empregue dentro do espaço público uma linguagem conhecida, no intuito de garantir o agir comunicativo acessível e igualitário entre os atores sociais, bem como instrumentos capazes de facilitar a compreensão das informações e o aspecto social destas.

Assim sendo, a elaboração dos clássicos demonstrativos para prestação de contas em linguagem contábil-financeira não é mais satisfatória. Torna-se imperativo sua adaptação a uma linguagem que possa ser entendida por qualquer cidadão, permitindo a ele o acompanhamento da gestão dos recursos orçamentários.

A democracia brasileira atual, além de representativa, é participativa, de maneira que o povo, por meio de associações e demais órgãos da sociedade, pode contribuir na elaboração do orçamento (planejamento e OP) e ainda no controle de sua execução.

O que compreendemos ainda hoje é que diversas vezes o orçamento é elaborado de forma desconectada da realidade local, não levando em conta as principais demandas sociais que devem ser satisfeitas. Transforma-se em uma repetição dos anos anteriores, sem destacar metas e objetivos a serem alcançados, não sendo, assim, utilizado como instrumento de gestão, mas apenas como uma descrição das receitas e despesas do período.

Ao contrário do que normalmente se analisa, o OP pode e precisa se tornar um dos instrumentos usados pela administração pública para resolver, em detalhes, quais serão os pro-

gramas a serem desenvolvidos e as obras prioritárias em determinado período, com o intuito de promover o crescimento local e dar aos cidadãos as condições indispensáveis ao seu desenvolvimento.

Finalmente, com seus pontos fortes e fracos, o OP é um fato em diversas cidades e até agora foi limitado sob os aspectos político e gerencial. Além disso, deve-se considerá-lo, essencialmente, como um instrumento que, para ser utilizado, necessita fundamentalmente da participação popular, que se reúne, discute e elege primazias.

2.3.1 Orçamento Participativo e contabilidade

Diante da globalização e das necessárias transparência e prestação de contas das entidades, a elaboração de demonstrativos que apresentem física e financeiramente a realidade orçamentária torna a ser um ponto-chave para a aceitação do governo, tanto para a população como para os órgãos fiscalizadores e avaliadores dos governos.

A importância da contabilidade como um objeto apto a fornecer vários tipos de informações aos seus usuários é, dessa maneira, cooperar para uma maior transparência da gestão dos recursos e, assim, para o maior engrandecimento da democracia.

Atualmente, o país está atravessando mudanças expressivas, que atingem tanto o mercado quanto o setor público e a sociedade. O progresso tecnológico dos últimos anos especificou, entre outras coisas, a quantidade e a importância da informação, que hoje é considerada um bem e até mesmo uma ferramenta, já que, por meio dela, a população pode conhecer a

realidade de sua cidade e tomar consciência da situação em que vive. Mas para que isso ocorra, as informações devem ser, no mínimo, verdadeiras, garantidas (provenientes de fontes seguras) e ter utilidade para seus usuários (SILVA et al., 1997).

A contabilidade, conforme Ludícibus (1997), apresentaria como objetivo identificar, mensurar e comunicar informações econômicas, financeiras, físicas e sociais a seus usuários. Assim, a contabilidade é uma essencial fonte de informações à supervivência das instituições.

Isso não é desigual no setor público. A informação contábil não precisa se ater apenas à prestação de contas determinada pela legislação, fornecendo relatórios financeiros necessários aos órgãos fiscalizadores. Além desses usuários, em meio a outros, temos os cidadãos. A prestação de contas aos cidadãos permite “exercer o controle social, tomando conhecimento e compreendendo de que forma e em que os recursos públicos estão sendo aplicados” (SILVA et al., 1997, p. 107).

Para que esse controle social vire fato, a contabilidade não pode se concentrar somente no foco financeiro mas apontar os benefícios que o instituto do OP gera para os cidadãos direta ou indiretamente, fornecendo a eles dados claros, precisos e, sobretudo, compreensíveis. Além disso, o OP possui um caráter educativo, uma vez que permite que a sociedade local tenha conhecimento das principais dificuldades enfrentadas pelo município, bem como os empecilhos orçamentários e os obstáculos burocráticos que ocorrem na consumação de projetos.

Não chega a simples evidenciação, é preciso que a informação seja direcionada, ajustando-se a cada usuário, permitindo-lhe a compreensão real das informações evidenciadas e o acompanhamento da execução do administrador público. Além disso, a correta evidenciação da informação contábil,

procurando se adaptar a cada usuário proporciona o aumento da transparência dos atos dos gestores e promove sua prestação de contas aos cidadãos, usuários desses conhecimentos.

Na concepção das informações, segundo Ludícibus (1997, p. 26) a contabilidade pode ser conceituada como:

O método de identificar, mensurar e comunicar informação econômica, financeira, física e social, a fim de permitir decisões e julgamentos adequados por parte dos usuários da informação. Este processo de comunicação implica o reconhecimento dos tipos de informação contábil e a avaliação da habilidade dos usuários em interpretar a informação adequadamente.

O OP, sendo a mais expressiva das inovações na administração dos recursos públicos no momento, faz com que exista uma afinidade direta entre as comunidades locais e os dirigentes em vários de seus momentos.

Para que haja êxito em sua preparação, execução e controle, é imprescindível a conscientização da comunidade sobre a valor da participação social ativa, de modo livre e genérico nas assembleias e fóruns de discussão para a tomada de deliberação orçamentária.

O OP tem como fundamento distribuir os recursos do orçamento público de maneira coerente em consonância com os interesses da sociedade, por isso deve contar com a participação de grupos colegiados da sociedade civil para a tomada de decisões sobre as finanças públicas. É a partir da participação popular em conjunto com a administração pública que será aceitável constituir finalidades e prioridades de investimentos em obras e serviços a serem efetivados no município, anualmente, a partir dos recursos orçamentários disponíveis.

Ao agir efetivamente no orçamento, o cidadão abandona

o papel de mero coadjuvante para agir como protagonista e ser decisivo nas decisões sobre os investimentos públicos. O efetivo cumprimento e a implementação do OP podem ser concebidos como um fortalecimento da democracia na gestão municipal.

O que se tem é a participação popular exclusivamente nas fases de seleção de prioridades. O andamento das concretizações das obras comumente fica a cargo de única comissão formada para tal fim, composta por alguns membros da comunidade, eleitos pelos participantes.

3 CONCLUSÃO

O OP não almeja ser a solução para todos os problemas da sociedade, mas incontestavelmente, mostra-se como um avanço importante na gestão dos recursos orçamentários e traz como resultados a redefinição das relações entre o Estado e a sociedade, no grau em que possibilita a participação da população local, gera melhorias no nível de eficiência da alocação de recursos e, conseqüentemente, o atendimento mais rápido às prioridades eleitas. Ele ainda se torna uma maneira de fortalecer e solidificar a democracia quando institui parcerias e promove a participação popular em várias de suas fases.

A contabilidade, vista como um sistema prestador de informações, não deve se concentrar somente na elaboração de demonstrativos financeiros, mas também explicitar os benefícios que as entidades públicas estão causando para os cidadãos, que podem ser representados física, quantitativa e qualitativamente em relatórios que sejam adequados a cada grupo de usuários.

O contador, nesse caso, deve avaliar a fundo todo o processo orçamentário, as especificidades do OP, bem como as

necessidades dos usuários que desejam utilizar essas informações, e tem como objetivo elaborá-las do melhor modo possível. Assim, o acesso às informações coopera para o aumento do controle social exercido por parte dos cidadãos em relação à gestão dos recursos e à atuação dos dirigentes, contribuindo também para a avaliação dos governos.

Permanecendo o OP voltado para os interesses da sociedade, a qual necessita de ações públicas relevantes, torna-se cada dia mais presente a necessidade dessa participação com intuito de podermos resgatar a nossa cidadania, há tanto esquecida por nossos gestores públicos.

Entretanto, constatamos que à cidadania brasileira, apesar de diversas as ocasiões de manifestação disponíveis na atualidade, faltam oportunidades e conscientização para que essa participação seja cumprida de modo mais eficaz.

A participação da população, colaborando para a elaboração orçamentária no Brasil é um fato bastante atual, especialmente pela via do OP. Constatamos que esse método procura garantir a gestão conjunta na elaboração e decisão orçamentária, na qual o investimento do governo torna a população decisória em seus levantamentos e na escolha naquilo que se deve atingir.

O OP é, entre outras coisas mencionadas neste trabalho, um instrumento de combate à corrupção. Corrupção que pode danificar os órgãos públicos em todos os lugares do mundo e, sobretudo no Brasil. Ao ser implantado possibilita à população a fiscalização das finalidades dadas aos recursos, diminuindo assim a possibilidade de prática da corrupção.

Enfim podemos afirmar que, enquanto a comunidade só se sentir indignada com a forma que os governantes vêm administrando os recursos públicos e não fizer nada para transformar

esse cenário, teremos ainda por muito tempo políticos preocupados apenas em se dar bem e tirar proveito, e, infelizmente, com o nosso consentimento, pois no momento em que os elegemos, damos licença para atuarem em nosso nome, e a única maneira de mudar esse cenário é através da participação. Não adianta só fazer crítica, é preciso participar, para que possamos assegurar que apenas pessoas envolvidas com os interesses da coletividade sejam os representantes da sociedade amanhã.

Nesse formato de participação popular há casos em que os governos antes de encerrarem suas peças orçamentárias as submetem à apreciação da sociedade, como ocorre em audiências públicas. Importante salientar que essa forma de participação popular, é a que predomina, ainda, na maioria das cidades que adotaram o OP.

Em nosso padrão de organização administrativa acontece ainda a concentração dos procedimentos de decisão e de edificação de programas de ação, o que leva a desconsiderar as realidades locais. As ações administrativas precisam ser ajustadas em um planejamento equilibrado, harmônico, de modo a se amoldar às comunidades nas quais sejam executadas.

Sob a visão do Estado Social e Democrático de Direito, o OP concebe uma forma de prática da democracia, pois aceita que os cidadãos participem de forma operacional do processo de constituição da proposta orçamentária, discutindo, decidindo, consentindo ou condenando, juntamente com o administrador, as propostas de destinação dos recursos públicos, ou seja, as despesas referentes a obras, serviços e investimentos em prol da coletividade.

Um OP bem organizado, publicado e executório estimula o cidadão a ser participante no mundo da alocação de recur-

sos. Renova a esperança da população por dias melhores e faz crescer um espírito de importância e valorização da opinião própria, permitindo o aparecimento de um senso crítico e decisivo sobre a administração pública.

O contato com as informações claras e objetivas, mantidas de forma a atender a todos os seus usuários precisa ser confiável pelos dirigentes, na procura pelas efetivas transparência e prestação de contas.

Nesse contexto, a contabilidade, vista como um aparelho capaz de originar informações é um instrumento principal para o provimento delas aos seus destinatários, precisando se adaptar às necessidades de cada um deles. Para que essa prestação de contas atinja seus objetivos, características como qualidade e utilidade das informações devem ser consideradas quando de sua elaboração, bem como e, sobretudo, deve-se conhecer as necessidades dos seus usuários, com a finalidade de que esses conhecimentos se ajustem a eles.

Observa-se o fortalecimento do desempenho da população ao ser instituído o Estatuto da Cidade, que permitiu uma democracia constituída na participação manifesta do povo. Com isso, o cidadão passa a ter maior poder de decisão com respaldo do Estatuto da Cidade, pois será ele quem ponderará a efetivação de uma obra, bem como, todos os projetos governamentais para transformações no meio ambiente, precisando ser seguido durante todo o andamento de execução. Entretanto para que exista a concretização desse tipo de gestão, faz-se indispensável a sensibilização da população para o despertar da consciência cívica e do poder ainda desconhecido de decisão, do qual os cidadãos são administradores. Isso irá colaborar para o crescimento da condição de vida nos municípios. Ante ao

exposto, conclui-se que o OP confirma o progresso e a possibilidade de integração e protagonismo do indivíduo na repartição e bom emprego de recursos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/1bJYI-GL>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2IHkGYv>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

_____. Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1967. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Seção 1, p. 2745. Disponível em: <<https://bit.ly/2ql0Bzp>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

CALIFE, F. E. **A teoria política do orçamento participativo**. In: CONSEJO LATINOAMERICANO DE ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN, 2002, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Cladea, 2002.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública:** teoria, prática e mais de 800 exercícios. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

IUDÍCIBUS, S. **Teoria da contabilidade.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública:** teoria e prática. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 366 p.

PIRES, V. **Orçamento participativo:** o que é, para que serve, como se faz. Barueri: Manole, 2001. 149 p.

SILVA, C. N. et al. **Orçamento e contabilidade.** Rio de Janeiro: SOMMA-BDMO, 1997.

Recebido: 09/02/2018

Aprovado: 27/03/2018