

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL  
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA  
GRADUAÇÃO EM DIREITO

LARISSA FABIANA LINO DA COSTA LESSA

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO  
EFETIVO DA CIDADANIA**

Maceió

2024

LARISSA FABIANA LINO DA COSTA LESSA

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO  
EFETIVO DA CIDADANIA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Ivo

Maceió

2024

**Catálogo na fonte  
Universidade Federal de  
Alagoas Biblioteca Central  
Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale – CRB4 - 661

- L638o Lessa, Larissa Fabiana Lino da Costa  
O orçamento participativo como instrumento de exercício efetivo da cidadania /  
Larissa Fabiana Lino da Costa Lessa. – 2024.  
54 f.
- Orientador: Gabriel Ivo.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal  
de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2024.
- Bibliografia. f. 52-54.
1. Direito constitucional. 2. Orçamento público. 2. Orçamento participativo.  
3. Participação social direta. 5. Cidadania. I. Título.

CDU: 342.71(81)

Dedico

Ao meu amado filho Marcus Vinícius Filho  
por ser uma fonte inesgotável de inspiração e  
amor e ao meu esposo Marcus pelo incentivo e  
suporte durante todos os anos da graduação.

## **AGRADECIMENTOS**

A escrita dessa dissertação foi um exercício que exigiu muita leitura, determinação e empenho. Foi uma tarefa árdua que, no entanto, não seria possível sem o suporte de algumas pessoas que contribuíram diretamente para sua concretização.

Agradeço a Deus pelo dom da minha vida e por encher minha alma de coragem para continuar seguindo em frente. Agradeço também à minha intercessora, Nossa Senhora das Graças, pela proteção incansável dos meus caminhos.

A esta Universidade, pelo seu corpo docente, direção e administração, que abriu suas portas para mim mais uma vez, me permitindo acreditar em um futuro de realizações.

Ao prof. Dr. Gabriel Ivo pela paciência, orientação, suporte e por acreditar nesse trabalho junto comigo.

Ao meu filho Marcus Vinícius por iluminar minha vida, encher meu coração de amor e minha alma de esperança.

Ao meu esposo Marcus por sempre acreditar no meu potencial, apoiar minhas decisões e permanecer ao meu lado em todos os momentos.

A minha sogra Maria Bemvinda e sua irmã Maria José por serem minha rede de apoio e cuidarem do meu filho sempre com tanto amor e zelo, em todos os momentos que eu precisei, para que eu continuasse em busca dessa graduação.

Aos meus familiares que sempre torceram por essa conquista.

Aos amigos queridos que fiz nos últimos cinco anos, nessa caminhada pela parceria e senso de união em todos os momentos.

E a todos que fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada.

A vida...o que ela quer da gente é coragem.

(Guimarães Rosa).

## RESUMO

Este trabalho propôs um estudo sobre o modelo de Orçamento Participativo e a viabilidade de implementá-lo como instrumento de exercício de cidadania. Buscou-se compreender o processo de elaboração e avaliar a viabilidade da expansão do Orçamento Participativo como ferramenta para efetivar a participação popular na gestão pública, priorizando a continuidade dos planos e metas de gestão. Isso revela-se crucial para um desenvolvimento socioeconômico eficiente em uma democracia participativa, num contexto de democracia participativa do Estado Democrático de Direito e verificar as experiências do Estado de Alagoas no âmbito da elaboração participativa do orçamento. Para tanto, foi realizada uma vasta revisão bibliográfica sobre a temática do orçamento público, orçamento participativo, cidadania e democracia para construir uma fundamentação teórica de discussão, além de uma visita à Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio do Estado de Alagoas para buscar informações sobre a implementação do orçamento participativo para a elaboração do plano plurianual 2024-2027. Concluiu-se que o Orçamento Participativo, com previsão constitucional, desempenha um papel crucial na efetivação da cidadania, permitindo a participação direta da sociedade na elaboração do orçamento e resistindo aos ciclos políticos em favor da continuidade.

**Palavras-chave:** Orçamento Público; Orçamento Participativo; Previsão Constitucional; Participação Social Direta; Cidadania.

## ABSTRACT

This work proposed a study on the Participatory Budget model and the feasibility of implementing it as an instrument for exercising citizenship. We sought to understand the preparation process and evaluate the feasibility of expanding the Participatory Budget as a tool to achieve popular participation in public management, prioritizing the continuity of management plans and goals. This proves to be crucial for efficient socioeconomic development in a participatory democracy, in a context of participatory democracy under the Democratic Rule of Law and to verify the experience of the State of Alagoas in the context of participatory budget preparation. To this end, a vast bibliographical review was carried out on the subject of public budget, participatory budget, citizenship and democracy to build a theoretical basis for discussion, in addition to a visit to the State Secretariat for Planning, Management and Heritage of the State of Alagoas to search for information on the implementation of the participatory budget for the preparation of the 2024-2027 multi-annual plan. It was concluded that the Participatory Budget, with constitutional provision, plays a crucial role in the realization of citizenship, allowing the direct participation of society in the preparation of the budget and resisting political cycles in favor of continuity.

**Keywords:** Public budget; Participatory budgeting; Constitutional Forecast; Direct Social Participation; Citizenship.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF - Constituição Federal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPA - Plano Plurianual

SEPLAG - Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2 ORÇAMENTO PÚBLICO</b>	<b>14</b>
2.1 Conceito e Evolução Histórica do Orçamento	14
2.1.1 Orçamento Clássico ou Tradicional	15
2.1.2 Orçamento de Desempenho	15
2.1.3 Orçamento-Programa	16
2.2 Princípios Orçamentários	16
2.2.1 Princípios da Transparência e Publicidade	17
2.2.2 Princípio da Clareza	17
2.2.3 Princípio da Programação	18
2.3 Modelo Orçamentário Brasileiro	18
2.4 Participação Popular na Constituição e na Elaboração do Orçamento	21
<b>3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO</b>	<b>26</b>
3.1 Natureza do Orçamento Público	26
3.2 O Orçamento Público no Estado Democrático de Direito	28
3.3 O Orçamento Participativo como Instrumento de Exercício da Cidadania	30
3.4 A Metodologia de Implementação do Orçamento Participativo e a Experiência de Porto Alegre	35
3.5 Vantagens e os Obstáculos na Implementação do Orçamento Participativo	37
3.5.1 Vantagens	37
3.5.2 Obstáculos	39
<b>4 A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE ALAGOAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO</b>	<b>42</b>
4.1 A Participação Social na Elaboração do PPA Participativo para o Período 2024-2027	42
4.2 Pobreza e Desigualdade no PPA Participativo 2024-2027	46
4.3 Gênero no PPA Participativo 2024-2027	48
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>52</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A compreensão do modelo de orçamento participativo exige o conhecimento acerca do processo de evolução histórica do conceito de orçamento público. Entende-se que o orçamento é a ferramenta através da qual a Administração Pública realiza a previsão de receitas e a autorização de despesas para um determinado período, apresentando-se como função essencial para o planejamento das ações do Governo.

O processo de evolução histórica dos modelos de orçamento é resultado de uma mudança de paradigma, partindo de uma abordagem estritamente contábil para uma ampliação de atribuições. Dessa forma, a primeira fase, ou fase do Orçamento Clássico, era nitidamente voltada para o controle do Poder Legislativo sobre os gastos realizados pelo Poder Executivo. Na segunda fase, também conhecida como Orçamento de Desempenho, o aspecto de controle dos gastos públicos se manteve presente, porém, surge um mecanismo de prestação de contas que permitia avaliar o desempenho do governante. A terceira e atual fase, ou fase do Orçamento-Programa, inaugura a ideia de orçamento como instrumento de planejamento da Administração Pública, cuja principal função é planejar e programar a atividade econômica do Estado. No Brasil, a efetivação do Orçamento-Programa só foi possível com a Constituição Federal (CF) de 1988, que trouxe em seu teor os mecanismos necessários para viabilizar sua implementação.

A elaboração do orçamento exige o respeito a princípios, sob pena de invalidade e ineficácia da peça orçamentária. São, portanto, regras norteadoras que conferem racionalidade, eficiência e transparência ao orçamento público. Dentre eles, é possível destacar alguns princípios essenciais para o modelo de orçamento participativo: princípio da transparência e publicidade; princípio da clareza; e princípio da programação. Esses princípios apontam para a necessidade de estimular e efetivar a participação popular no processo de elaboração do orçamento como garantia de aproximação entre a sociedade e a Administração Pública, devendo estar refletidos nas peças orçamentárias que compõem o modelo orçamentário brasileiro.

Constitucionalmente, o modelo orçamentário brasileiro envolve a elaboração de três leis hierarquicamente organizadas: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA). O processo inicia-se com o PPA, que identifica os objetivos e as prioridades para o período de quatro anos, garantindo assim a continuidade dos programas. A LDO traz as diretrizes da política fiscal do Estado, garantindo a sustentabilidade da dívida pública e orientando a elaboração da LOA, que, por sua vez, é elaborada em conformidade com

as duas outras leis orçamentárias e contempla, em seu conteúdo, a expectativa de arrecadação e de despesas que serão realizadas no exercício financeiro subsequente.

Esse modelo atribui uma considerável rigidez orçamentária, reduzindo a margem de alocação discricionária de recursos. Porém, essa rigidez se faz necessária em um contexto de corrupção e execução orçamentária decorrente da vontade particular dos gestores, realidade muito presente no contexto da política brasileira. Nesse sentido, a participação popular pode ser uma ferramenta útil na garantia de uma maior efetivação do orçamento, aumentando a fiscalização da atuação estatal e diminuindo as manobras políticas.

A participação popular possui previsão na Constituição Federal de 1988, que consagrou a democracia semidireta como um de seus princípios fundamentais. Dessa maneira, inaugura-se a possibilidade de uma participação mais efetiva da sociedade, contribuindo para o exercício mais efetivo da democracia. Nesse sentido, a Carta Magna destaca que a soberania popular pode ser exercida através de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Outro fundamento para a participação popular encontra-se no artigo 29, XII, da CF ao prever a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Em matéria orçamentária, outros diplomas legais também legitimam a participação social na elaboração, execução e controle do orçamento. Dentre eles, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001). Denota-se, assim, que a participação popular exerce uma dupla função: integra o cidadão na tomada de decisão do Poder Público e fiscaliza a efetivação do orçamento. Além dessas funções, destaca-se o caráter pedagógico, pois aproxima a comunidade e a Administração Pública, ampliando o conhecimento acerca dos custos inerentes à garantia de direitos fundamentais, função primeira do Estado.

Para garantir a efetivação de direitos fundamentais através do orçamento, é necessário refletir sobre sua natureza autorizativa, que permite grande discricionariedade ao chefe do Poder Executivo quanto à execução daquilo que foi aprovado pelo Poder Legislativo. Nesse contexto, a exigência da participação popular deve gerar alguma vinculação do gestor frente às demandas apontadas como prioritárias pela comunidade, atribuindo um caráter mais impositivo ao orçamento. Do contrário, não faria sentido prever a participação da sociedade sem que a partir disso ocorresse, mesmo que minimamente, qualquer obrigação, mas apenas pelo aspecto lúdico e formal.

O orçamento participativo é, portanto, um modelo inovador de descentralização das decisões em matéria orçamentária, possibilitando o debate popular das necessidades básicas e assim, estabelecendo as prioridades para a alocação dos recursos públicos. Logo, nesse modelo,

a população é consultada e oferece propostas para os principais problemas sociais, manifestando seus anseios e atuando como um “terceiro núcleo deliberativo”, junto aos Poderes Executivo e Legislativo. Assim, faz surgir dois centros de poder democrático: o voto e a participação direta em um ambiente aberto para discussões.

No Brasil, a experiência mais exitosa de implementação do orçamento participativo ocorreu no município de Porto Alegre, recebendo o reconhecimento internacional como uma das melhores práticas de gestão popular. Implementado em 1989, o modelo conta com uma adesão crescente da população, que decide, de forma direta, sobre a destinação dos recursos e os serviços a serem executados pela administração municipal. Em 2023, houve um aumento de aproximadamente 52% na participação da comunidade que elegeu as áreas da cultura, saúde, trabalho e saneamento como prioridades para receber investimentos em 2024.

Logo, é inegável que o modelo de orçamento participativo permite uma sinergia entre o Poder Público e a sociedade, resultando em ganhos políticos, bem-estar social e o fortalecimento da cidadania. Além disso, o modelo aproxima o cidadão do processo orçamentário, viabilizando um maior controle social. Ao combinar as democracias direta e representativa, a orçamentação participativa promove a conjugação de diversos atores sociais, resgatando o sentimento de pertencimento e cooperação social. Outro aspecto positivo é que o modelo de orçamento participativo proporciona uma maior racionalidade e objetividade na alocação dos recursos, permitindo que problemas concretos da comunidade sejam resolvidos, reduzindo a margem de manobras políticas. O modelo participativo representa uma mudança de perspectiva da gestão pública, priorizando programas de Estado em detrimento de programas de Governo, garantindo uma continuidade das ações ao longo do tempo.

Porém, para que haja a efetiva implementação desse modelo, é necessário vencer alguns obstáculos, como por exemplo, conseguir medir sua eficiência sem que os resultados estejam contaminados por vícios que comprometam a autonomia da decisão popular. Outro fator importante é o compromisso que os Poderes Executivo e Legislativo precisam assumir no sentido de manter, aprovar e executar aquilo que foi pactuado com a comunidade, sem permitir que as demandas populares sejam alvo de cortes ou contingenciamentos ao longo do processo orçamentário. Além disso, é imprescindível que a população seja devidamente instruída por profissionais capacitados, viabilizando o acesso a informações em linguagem clara e simples, através de canais efetivos de comunicação, favorecendo o processo decisório e evitando que as pessoas sejam convertidas em objeto de manobras políticas.

Nesse contexto, o PPA 2024-2027 de Alagoas foi elaborado através de um processo inovador para o Estado. A partir do entendimento de que a participação social é o caminho mais

produtivo para a construção de uma sociedade mais igualitária e inclusiva, a Administração Estadual visitou todo o território, mobilizando e incentivando a população para a participação nos fóruns regionais participativos, oficinas temáticas e canais virtuais. Em números gerais, a elaboração do PPA 2024-2027 contou com a participação dos 102 municípios alagoanos, através de 1,8 mil pessoas. Além disso, foram debatidos 54 temas dos quais foram geradas 926 propostas para o orçamento do Estado, promovendo o diálogo, a transparência e a participação cidadã.

Das áreas indicadas como prioritárias para receber investimentos do poder público de Alagoas, destacam-se a pobreza e a desigualdade de gênero. Através das propostas feitas para a temática da pobreza, foi criado o programa Pacto Contra a Fome e a Pobreza, que receberá um orçamento previsto de R\$153 milhões de reais para 2024. As propostas apresentadas para a temática de gênero, por sua vez, deram origem ao programa Alagoas Mulher, executado de maneira intersetorial com a preponderante atuação da Secretaria de Estado da Mulher e dos Direitos Humanos, buscando empoderar as mulheres através do desenvolvimento de ações de promoção de equidade de gênero e ampliação de acesso aos serviços públicos.

Agora, a Administração Pública de Alagoas se prepara para dar início a uma próxima etapa do orçamento participativo, que consistirá em uma análise do nível de efetivação das propostas realizadas na elaboração do PPA, dando um retorno para a comunidade quanto ao atendimento das demandas apontadas como prioritárias e, conseqüentemente, fazer uma análise da eficácia desse processo orçamentário.

A presente pesquisa propõe uma análise do modelo de Orçamento Participativo e sua viabilidade como instrumento de exercício da cidadania. Tem como objetivo compreender o processo de elaboração do Orçamento Público no Brasil, avaliar a expansão da implementação do Orçamento Participativo como ferramenta para efetivar a participação popular na gestão pública, conforme previsto constitucionalmente.

A pesquisa incluiu a análise das experiências do Estado de Alagoas na elaboração participativa do orçamento, e para isso, foi realizada uma extensa revisão bibliográfica sobre orçamento público, orçamento participativo, cidadania e democracia para fundamentar teoricamente as discussões. Além disso, foi efetuada uma visita à Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, a fim de obter informações sobre a implementação do Orçamento Participativo para a elaboração do plano plurianual.

## 2 ORÇAMENTO PÚBLICO

Inicialmente, para compreender o orçamento participativo, é essencial explorar o conceito e o processo de evolução histórica do orçamento público. Nessa perspectiva, esta seção apresentará uma contextualização dos diversos tipos de orçamento ao longo da história. Em seguida, serão discutidos os princípios orçamentários, incluindo transparência, publicidade, clareza e programação. Concluiremos a seção abordando o modelo orçamentário brasileiro e a participação popular, tanto na Constituição quanto na elaboração do orçamento.

### 2.1 Conceito e Evolução Histórica do Orçamento

O orçamento pode ser definido como um instrumento de planejamento do Estado, que permite estabelecer a previsão de receitas e a autorização de despesas públicas para um determinado período. Nas palavras de Baleeiro, o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país.<sup>1</sup>

Para Giacomoni, o conceito do orçamento público deve ser elaborado a partir de uma análise das características de sua transformação, considerando a sua multiplicidade de aspectos.<sup>2</sup> O autor diz ainda que seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, atualmente diversas daquelas apresentadas anteriormente. Assim, a compreensão de sua conceituação atual torna-se mais clara a partir da análise que caracterizou a transformação de seus papéis principais, que, por sua vez, determinaram alterações na importância relativa de cada um dos aspectos citados.<sup>3</sup>

Desse modo, a função essencial do orçamento público é o planejamento de ações do Governo, uma vez que permite eleger quais políticas públicas poderão ser implementadas de maneira mais eficiente, resultando, assim, em um maior retorno social. Essa concepção surge a partir do desenvolvimento da ideia precípua de que o patrimônio do Estado deve ser distinto do patrimônio do governante, e que os gastos por ele efetuados devem ser controlados e, principalmente, compatíveis com a arrecadação.

---

<sup>1</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 411.

<sup>2</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 64.

<sup>3</sup> *Idem*.

Nesse processo de evolução histórica, nota-se uma modernização dos modelos e da concepção de orçamento, deixando de ser visto em sentido estritamente contábil para contemplar novas atribuições, priorizando o planejamento associado ao emprego de técnicas modernas de gestão pública. É possível identificar, portanto, três fases evolutivas que resultaram na atual configuração e função: Orçamento Clássico ou Tradicional; Orçamento de Desempenho e Orçamento-Programa.

#### 2.1.1 Orçamento Clássico ou Tradicional

O Orçamento Clássico ou Tradicional representou uma fase em que o orçamento desempenhava uma função fiscal, prevenindo que os gastos do governo ultrapassassem a arrecadação. Além disso, exercia uma função política, onde o Poder Legislativo, por meio do controle sobre as ações do Poder Executivo, aprovava o orçamento e monitorava a forma como o Executivo utilizava seus recursos. Não havia, porém, um mecanismo de prestação de contas pelo Poder Executivo, estando o controle do Parlamento limitado a estabelecer o quanto poderia ser gasto em cada área, sem que houvesse uma preocupação com o planejamento. O orçamento, então, era nitidamente voltado para o controle e fundamentado apenas em aspectos contábeis.<sup>4</sup>

#### 2.1.2 Orçamento de Desempenho

O Orçamento de Desempenho, assim como o Orçamento Clássico, tinha uma dupla função (fiscal e política), estabelecendo um limite sobre os gastos do governo e permitindo um controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. Porém, a grande distinção entre essas duas fases é que no Orçamento de Desempenho, surge um mecanismo de prestação de contas sobre aquilo que foi executado pelo Poder Executivo com os recursos autorizados pelo Poder Legislativo. Assim, o desempenho do governante era avaliado, analisando-se a alocação dos recursos e os resultados alcançados. Porém, a concepção do orçamento como um instrumento de planejamento ainda continuava ausente.

---

<sup>4</sup> SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.

### 2.1.3 Orçamento-Programa

Além das funções fiscal e política presentes nas fases anteriores, inaugura-se aqui a função gerencial e de planejamento do orçamento, através do estabelecimento de metas a serem alcançadas pelo Poder Executivo. Considerada a fase atual, o Orçamento-Programa fundamenta sua estrutura interna na classificação das contas orçamentárias e sua estrutura externa na sistemática do planejamento, resultando em uma técnica orçamentária que vincula orçamento e planejamento como etapa do processo de planificação econômica e social. Essa é a fase na qual o Brasil e a maioria dos demais países se encontram.

Nas palavras de Bulos, o Orçamento-Programa é compreendido como espécie ou variedade do gênero orçamento, cuja tarefa é programar e planejar a atividade econômica e a ação governamental do Estado, fomentando o crescimento das entidades político-administrativas de Direito Público interno.<sup>5</sup>

Apesar de estar previsto na Lei 4.320/64<sup>6</sup>, esse modelo só foi implementado de fato após a Constituição Federal de 1988, que passou a prever os mecanismos para operacionalizá-lo, demonstrando uma preocupação do Constituinte em fixar um planejamento dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais que, ao serem apreciados pelo Congresso Nacional, deveriam estruturar-se de acordo com o Plano Plurianual, peça orçamentária que estabelece as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública para os programas de duração continuada, como será discutido adiante.

## 2.2 Princípios Orçamentários

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)<sup>7</sup>, os princípios orçamentários são regras gerais que visam estabelecer diretrizes norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do orçamento público, devendo ser considerados pelos Poderes Executivos,

---

<sup>5</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. Finanças públicas e Orçamento. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 211, p. 281-299, jan./mar.1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47144/45720>. Acesso em: 13 nov. 2023.

<sup>6</sup> BRASIL. **Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, [1964]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 13 nov. 2023.

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 10. ed. Brasília: Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>. Acesso em: 20 dez. 2023.

Legislativo e Judiciário da União, Estados, DF e Municípios no momento de elaboração dos seus respectivos orçamentos. Desse modo, princípios como legalidade, unidade, exclusividade, equilíbrio, detalhamento e exatidão devem ser respeitados para que seja possível alcançar os resultados desejados no processo de orçamento.

Como regras norteadoras de elaboração, execução e controle do orçamento, alguns desses princípios apontam para a necessidade e importância da participação popular no processo orçamentário, com o objetivo de proporcionar uma maior aproximação entre a sociedade e a administração pública, como é o caso dos princípios da transparência, clareza, publicidade e programação.

### 2.2.1 Princípios da Transparência e Publicidade

Os Princípios da Transparência e Publicidade estabelecem que o conteúdo orçamentário deve ser divulgado em veículos oficiais de comunicação, permitindo o conhecimento do público e facilitando, assim, o controle social. Para tanto, a publicidade deve ser feita de maneira efetiva, em meios de comunicação de fácil acesso à sociedade.

Este princípio está consagrado no art. 37 da Constituição Federal de 1988<sup>8</sup>, o qual determina que o princípio da publicidade deverá ser obedecido pela administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União e dos entes da federação. Tal princípio também é contemplado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no *caput* e § 2º do art. 48, apontando que aos instrumentos de transparência da gestão fiscal como planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias deve ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de amplo acesso público.<sup>9</sup>

### 2.2.2 Princípio da Clareza

O Princípio da Clareza está contemplado no art. 48, inciso II, da LRF ao estabelecer que as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira devem ser apresentadas em linguagem clara e inteligível aos cidadãos médios, devendo-se evitar o uso

---

<sup>8</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 dez. 2023.

<sup>9</sup> 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, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 21 dez. 2023.

exacerbado de jargões técnicos, conferindo assim, uma maior transparência à gestão fiscal e configurando-se como instrumento de controle social.<sup>10</sup>

### 2.2.3 Princípio da Programação

O princípio da programação constitui a essência do modelo de Orçamento-Programa. Ele preconiza que as despesas orçamentárias devem estar atreladas a programas previamente definidos, permitindo, assim, uma relação efetiva entre as três leis orçamentárias que integram o sistema orçamentário brasileiro. Essa abordagem visa proporcionar maior transparência, eficiência e alinhamento estratégico, uma vez que as alocações de recursos são direcionadas de maneira mais precisa para alcançar os objetivos específicos delineados nos programas estabelecidos.

## 2.3 Modelo Orçamentário Brasileiro

A Constituição Federal, em seu art. 165, define que o processo orçamentário no Brasil envolve a elaboração e a aprovação de três leis distintas e hierarquicamente organizadas: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>11</sup>.

Atualmente, o processo de elaboração orçamentária inicia-se com a definição do Plano Plurianual, que identifica e norteia os objetivos e prioridades para um período de quatro anos, garantindo o mínimo de continuidade dos programas, visto que, no primeiro mandato de cada presidente ainda vigora o PPA do governo anterior. Por isso, configura-se como um planejamento estratégico de médio prazo para as ações do Poder Público, formando, através dos programas, um elo com a LOA. Conforme expresso no art. 165, parágrafo 1º, da Constituição Federal, o PPA é o instrumento do modelo Orçamento-Programa e estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal referentes às despesas de capital e aos programas de duração continuada.<sup>12</sup>

Além do PPA, o chefe do Poder Executivo também deverá enviar ao Congresso Nacional um relatório de avaliação contendo as estimativas das metas e dos valores financeiros referentes tanto às ações constantes no plano, como alterações e novas ações previstas para os

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> BRASIL, ref. 8.

<sup>12</sup> *Ibidem.*

três exercícios financeiros subsequentes ao da proposta orçamentária. Essa capacidade de revisão do PPA é um mecanismo importante para correção e direcionamento do planejamento.

Após o envio da proposta do PPA para apreciação, votação e aprovação pelo Congresso Nacional, o Presidente da República envia a Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma lei intermediária entre o planejamento governamental de médio prazo do Plano Plurianual e o orçamento propriamente dito, expresso na Lei Orçamentária Anual. Tanto a Constituição Federal como a Lei de Responsabilidade Fiscal trazem disposições sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A redação do § 2º, art. 165, da Constituição Federal, determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecendo as diretrizes de política fiscal, garantindo a sustentabilidade da dívida pública e orientando a elaboração da lei orçamentária anual.<sup>13</sup>

Nesse sentido, as funções constitucionais da LDO são: definir metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas para o exercício financeiro subsequente; orientar a elaboração da LOA; estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas; dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 4º, inciso I, estabelece que a LDO também disporá sobre: o equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos; e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas<sup>14</sup>. Ainda no art. 4º da LRF, é expresso que a LDO deve trazer dois anexos muito importantes para o processo orçamentário, quais sejam: Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. Nestes anexos, serão estabelecidas metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.<sup>15</sup>

A LOA, por sua vez, é elaborada em consonância com o PPA e a LDO, trazendo todas as receitas que se espera arrecadar e as despesas que serão realizadas no exercício financeiro subsequente. Assim, nenhuma despesa que não esteja prevista na LOA poderá ser executada, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade fiscal do agente. Além disso, é vedada a concessão de créditos ilimitados, devendo toda despesa prevista no orçamento ter um limite máximo de gastos. O art. 5º da LRF diz que o projeto da Lei Orçamentária Anual deverá:

---

<sup>13</sup> *Ibidem.*

<sup>14</sup> BRASIL, ref. 9.

<sup>15</sup> *Ibidem.*

- a) Conter, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO;
- b) Ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- c) Conter reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, que constam no anexo de riscos fiscais<sup>16</sup>.

Após a elaboração, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é enviado ao Congresso Nacional, onde deve ser votado até o final de cada legislatura. Nesta etapa, os parlamentares podem apresentar suas emendas, alterando, algumas vezes significativamente, o orçamento e o planejamento governamental. Essas emendas parlamentares são apresentadas à comissão de orçamento, formada por deputados e senadores, momento em que são discutidas e votadas. As emendas, assim, têm o potencial de alcançar montantes significativos, o que, além de atrasar a aprovação do orçamento, em certos casos, pode resultar em um aproveitamento político.

A LOA deve obedecer ao PPA, a LDO, a Lei nº 4.320<sup>17</sup> e a LRF. Essa conformidade influencia a margem alocativa e a capacidade de intervenção econômica do Estado, resultando em rigidez orçamentária. Desse modo, a margem para alocação discricionária de recursos é mínima, deixando algumas vezes, por ausência de maior participação de outros setores, o bem-estar social em segundo plano.

No entanto, em um cenário marcado por elevados índices de corrupção, fragilidade institucional e interferência política, observa-se que o Brasil pode não apresentar maturidade democrática e ética suficientes para flexibilizar o controle normativo. Nesse contexto, parece que tal controle, neste caso, desempenha um papel mais de proteção do que de restrição. Vale salientar, ainda, que a peça orçamentária possui caráter predominantemente autorizativo, denotando uma grande fragilidade quanto a efetivação do conteúdo aprovado no orçamento.

Diante dessas questões, Matias indica o estreitamento da relação entre Poder Público e a comunidade como um possível caminho mais virtuoso para a Administração Pública e para a

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> BRASIL, ref. 6.

sociedade.<sup>18</sup> O autor também destaca que a aproximação com a comunidade, resultante de um abrangente processo de descentralização administrativa, pode ser a chave para implementar as mudanças necessárias no modelo atual. No entanto, é imperativo estar preparado para promover a aproximação do Governo com a comunidade, a fim de canalizar as energias sociais a seu favor, evitando cooptá-las em prol dos objetivos inflexíveis das lideranças do aparato tecnoburocrático.<sup>19</sup>

## 2.4 Participação Popular na Constituição e na Elaboração do Orçamento

A Constituição Federal de 1988 consagra, em seu bojo, a democracia semidireta ou participativa como um dos princípios fundamentais da República. Para além da defesa e garantia de direitos sociais basilares ao Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1988 inaugura a possibilidade de uma participação popular mais efetiva, seja de maneira indireta ou direta, como premissa do exercício da cidadania e da democracia. Nesse sentido, o parágrafo único, do art. 1º enuncia que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”<sup>20</sup>.

O fundamento constitucional para a participação popular encontra-se no inciso XII do art. 29 da CF, que prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.<sup>21</sup> Mesmo que, constitucionalmente, os municípios sejam entes autônomos com autonomia para cuidar de seus interesses e legislar sobre assuntos locais, ainda assim não pode se alijar do incentivo à participação popular pois o conceito amplo de liberdade e autonomia envolve o cidadão, inexistindo qualquer impedimento à iniciativa do Executivo para o incentivo, independentemente da existência de uma lei que autorize essa participação.<sup>22</sup>

Depreende-se, portanto, o desejo do Constituinte originário de aproximar a sociedade do processo de construção, discussão e fiscalização do Estado, estabelecendo o controle social, em termos de dispositivos constitucionais voltados para a gestão democrática. Por controle social, entende-se “o controle exercido diretamente por toda a sociedade, e não por meio do

---

<sup>18</sup> MATIAS- PEREIRA, José. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

<sup>19</sup> *Idem*, p. 321.

<sup>20</sup> BRASIL, ref. 8.

<sup>21</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 595

<sup>22</sup> *Idem*.

Estado, através da inserção de pessoas representativas da sociedade nos órgãos decisórios, para que o povo se faça presente nessas deliberações e no controle dos atos do Estado.”<sup>23</sup>

Nessa seara, o art. 14 da Constituição, ao abrir o Capítulo IV - Dos Direitos Políticos, proclama que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito; referendo e iniciativa popular.”<sup>24</sup> Esses instrumentos elencados na Carta Magna permitem, assim, a participação popular direta no processo legislativo brasileiro.

No Judiciário, a participação popular é defendida tanto no acesso a este Poder, por meio da ação popular, como na competência para julgar os denominados crimes dolosos contra a vida, através do Tribunal do Júri, conforme estabelecido no art. 5º da Constituição.

Quanto ao poder Executivo, a Constituição de 1988 prevê a participação da comunidade nos setores da seguridade social, particularmente na saúde e na assistência social, na educação, na cultura, e no setor da criança e adolescente. Determina, ainda, em seu artigo 37, inciso III, a participação do cidadão na Administração Pública direta e indireta e a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, proclamada no artigo 29 do texto Constitucional<sup>25</sup>.

Embora a Constituição não tenha feito menção explícita à participação popular em matéria orçamentária, a Lei Complementar nº 101 de 2000 assim o fez ao prever o incentivo à participação popular e à combinação da representação política com o exercício direto do poder, que se caracteriza pela participação direta e pessoal na formação dos atos do governo, realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos e leis orçamentárias<sup>26</sup>.

Essa premissa deve ser implementada de maneira a garantir que o controle dos gastos públicos envolve não apenas a fiscalização exercida pelos três Poderes e outros entes, mas também o controle social. Não se defende, com isso, a dispensa dos controles tradicionais (controle hierárquico, tribunal de contas, fiscalização legislativa e o judicial, por meio de inúmeras ações), mas busca-se incentivar o controle democrático. O controle social é, assim, complementar e subsidiário do controle formal, estando integrados na busca da melhoria das atividades públicas, não devendo, para tanto, sofrer influências externas e tendenciosas em seu processo de decisão.

---

<sup>23</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual**: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.497.

<sup>24</sup> BRASIL, ref. 8.

<sup>25</sup> BRASIL, ref. 8.

<sup>26</sup> BRASIL, ref. 9.

Nesse sentido, a Lei nº 10.257/2001<sup>27</sup>, que também é intitulada como Estatuto da Cidade, traz em seu art. 4º, a gestão orçamentária participativa, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, como instrumento a ser utilizado para se alcançar uma gestão urbana democrática na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, sendo esta uma de suas diretrizes.

Em seu capítulo IV, intitulado “DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE”, no art. 43, incisos II e IV, estabeleceu que para garantir a gestão democrática da cidade, sejam utilizados como instrumentos: debates; audiências; conferências sobre assuntos de interesse urbano e consultas públicas; iniciativa popular de projeto de lei; e planos de desenvolvimento urbano<sup>28</sup>.

A legislação presume, também, conforme estipulado em seu art. 44, que, para que a proposta orçamentária seja reconhecida como válida, é imperativo que ocorram discussões, debates, audiências e consultas. Esses elementos são condições essenciais para a aprovação pela Câmara Municipal.<sup>29</sup>

Além disso, o art. 45 determina que haja, em organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, uma inclusão obrigatória e significativa da participação popular e de associações representativas dos mais variados segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania<sup>30</sup>.

Em relação à gestão fiscal, o § 1º, do art. 48, da LRF, tratou a participação social como premissa do princípio da transparência, a qual deverá ser assegurada das seguintes maneiras: mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 22 dez. 2023.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> BRASIL, ref. 9.

O mesmo artigo traz, em seu *caput*, como instrumentos de transparência: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.<sup>32</sup>

No mesmo dispositivo legal, o princípio da transparência é observado ao estabelecer a obrigação de ampla divulgação de versões simplificadas dos instrumentos, por meio de meios eletrônicos de amplo acesso à população. Essas versões ficam disponíveis para os administrados, permitindo que eles as acessem, confirmem e discutam.

Da leitura dos artigos supracitados, depreende-se que a participação popular tem uma função dupla, ou seja, insere e integra o cidadão na tomada das decisões do Poder Público, configurando uma autêntica participação política e, ao mesmo tempo, redireciona o comportamento do político através da fiscalização, consagrando-se, assim, como instrumento de eficiência administrativa na elaboração dos orçamentos.

Nesse sentido, a participação popular é importante, também, como processo pedagógico de cidadania pois a aproximação entre o Poder Público e a comunidade permite compreender que a garantia de direitos demanda custos e que o exercício de direitos constitucionalmente garantidos depende de uma atuação estatal que o viabilize. Nessa seara, Holmes e Sunstein ensinam que “quando é estruturado por uma Constituição e (num grau relativo) sensível às forças democráticas, o Estado é um implemento indispensável para mobilizar e canalizar com eficácia os recursos difusos da comunidade.”<sup>33</sup> Ainda nesse sentido, os autores afirmam que “os direitos custam dinheiro e não podem ser protegidos nem garantidos sem financiamento e apoio públicos”.<sup>34</sup>

Dessa forma, a expressão “custo dos direitos” pode ser entendida como o custo orçamentário necessário para a proteção de interesses sociais importantes, como as liberdades individuais, por indivíduos ou grupos através de mecanismos oferecidos pelo Estado e que, por isso, dependem das contribuições coletivas geridas pela Administração Pública. Logo, a participação popular em matéria orçamentária, mais precisamente a elaboração do orçamento público, proporciona uma compreensão mais ampla da relação existente entre a arrecadação de recursos, sua alocação e efetivação de direitos fundamentais. Elimina-se, assim, a concepção

---

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O Custo dos Direitos**: porque a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019, p. 5.

<sup>34</sup> *Idem*

de que os direitos fundamentais podem ser usufruídos sem custos, trazendo a sociedade para o debate e possibilitando entender que os recursos que a comunidade decide gastar afeta, de modo decisivo, os meios pelos quais os direitos fundamentais são garantidos.

Uma vez que a população se torna consciente e organizada, é possível que ela acompanhe e fiscalize os gastos públicos, num exercício efetivo da cidadania. Nesse sentido, falar em cidadania é falar em discussão democrática através de participação e consciência social, um dos fundamentos da República Federativa brasileira, tal como insculpido no art. 1º, inciso II, da Constituição Federal.

Apesar do marco da Carta Cidadã de 1988, e algumas experiências exitosas, vemos que persiste uma resistência histórica, caracterizada pela ausência da participação social na política e nos planos das entidades estatais, evidenciando um caráter impositivo e autoritário do gestor público tradicional. Por isso, a Administração Pública brasileira é predominantemente marcada por exemplos de planos de governo esporádicos e que representam o viés político de cada governante em detrimento do planejamento sistemático, contínuo e com efetiva participação da população.

Portanto, potencializar a efetiva participação da sociedade é repassar responsabilidade ao cidadão, dando enfoque às reais necessidades e estabelecendo um canal de comunicação com a sociedade, incentivando a transferência de poder para as coletividades a fim garantir a eficiência e a efetividade dos mecanismos de gestão no atendimento das demandas da comunidade.

### 3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Nesta seção, abordaremos diversos aspectos relevantes do orçamento participativo, buscando compreender sua natureza no contexto do orçamento público, seu papel no Estado Democrático de Direito e como instrumento para o exercício da cidadania. Exploraremos a metodologia de implementação do Orçamento Participativo, destacando a experiência bem-sucedida em Porto Alegre. Posteriormente, analisaremos as vantagens e os obstáculos enfrentados na implementação desse modelo participativo.

#### 3.1 Natureza do Orçamento Público

O orçamento é o instrumento que reflete o planejamento governamental. Assim, retrata um plano de ação que, ao ser aprovado pelo Poder Legislativo, torna-se legítimo do ponto de vista democrático, assumindo um caráter representativo. Porém, a segurança jurídica de seu conteúdo pode ser comprometida pela utilização de mecanismos que flexibilizam o cumprimento da lei orçamentária. Surge, então, um debate doutrinário que analisa se a natureza do orçamento possui um caráter impositivo ou meramente autorizativo.

A Constituição Federal de 1988 estabelece despesas e vinculações obrigatórias, mas isso não significa que o restante daquilo que está presente na peça orçamentária possa ficar a critério do chefe do Executivo. A previsão constitucional da necessidade de um processo legislativo para discussão e aprovação das leis orçamentárias demonstra que o orçamento deve ser compreendido como um plano de ação governamental legitimado pela vontade popular.<sup>35</sup>

Desse modo, é possível afirmar que o antigo debate sobre o caráter autorizativo ou impositivo do orçamento perde o sentido, tanto pela clareza normativa quanto pelo sistema orçamentário ser um subsistema de um conjunto articulado de projetos e programas que devem orientar o planejamento governamental, o qual nos termos do art. 174 da CF, é determinante para o setor público<sup>36</sup>.

Buscando a atribuição de um caráter mais impositivo ao orçamento, a Emenda Constitucional n. 86 alterou alguns parágrafos da Constituição Federal referentes às emendas parlamentares. Tal inovação, porém, frustrou a expectativa de atribuir um maior caráter impositivo ao orçamento como um todo, uma vez que apenas as emendas parlamentares foram

---

<sup>35</sup> DALLARI, Adilson. Orçamento Impositivo. In. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 309-328.

<sup>36</sup> *Idem*.

contempladas com a obrigatoriedade de cumprimento. Assim, todo o restante do conteúdo aprovado na lei orçamentária permaneceu na discricionariedade do chefe do Poder Executivo, que poderá fazer uso de contingenciamentos com a finalidade de alterar o conteúdo anteriormente fixado. Desse modo, o Congresso Nacional perdeu a oportunidade de realizar uma verdadeira reforma constitucional orçamentária<sup>37</sup>.

Nessa situação, é crucial abordar qual seria a margem de discricionariedade do Poder Executivo em relação à implementação do que foi aprovado pelo Poder Legislativo durante a análise do orçamento. Vale ressaltar que, devido à predominância de despesas de execução obrigatória na maior parte do orçamento, o chefe do Executivo fica com uma margem de discricionariedade bastante restrita.

Para uma corrente doutrinária, a aprovação da lei orçamentária autoriza o Executivo a efetuar determinada despesa, porém, não o obriga. Isso porque a aprovação de um plano de desenvolvimento, que elege os objetivos de uma política governamental, apenas delimita a atuação, mas não impõe uma ação.<sup>38</sup> Tal entendimento é endossado pela possibilidade de contingenciamento expressa no art. 9º, da LRF.<sup>39</sup>

Na contramão desse entendimento, estão autores que defendem que o orçamento deve ser minimamente impositivo, uma vez que sua aprovação pelo Poder Legislativo representa a expressão da vontade popular em relação aos investimentos públicos. Assim, Dallari afirma que a lei orçamentária anual decorre de um processo de planejamento, que tem por objetivo definir prioridades governamentais e políticas públicas, motivo pelo qual as dotações orçamentárias são de caráter impositivo, sendo obrigatória a execução dos projetos e programas em função dos quais foram definidas as dotações, as quais não são simples autorizações de despesas, mas possuem caráter vinculante, cujo descumprimento pode ensejar a responsabilidade do agente público.<sup>40</sup>

Não faria sentido, portanto, afastar completamente o caráter impositivo de um processo orçamentário que é baseado no planejamento, transparência e na previsão de participação popular. Assim sendo, compreender o orçamento como peça de natureza meramente

---

<sup>37</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86**. [S.l.]: Consultor Jurídico, 24 março. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86/>. Acesso em: 27 dez. 2023.

<sup>38</sup> MARTINS, Urá Lobato. Orçamento impositivo brasileiro: reflexão sobre os avanços e as limitações decorrentes da emenda constitucional n. 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**. Curitiba. v. 2, n. 2, p. 382-389, jul./dez. 2016.

<sup>39</sup> BRASIL, ref. 9.

<sup>40</sup> DALLARI, *loc. cit.*

autorizativa, ressalvadas as exceções legais e constitucionais, implica em perpetuar a barganha política entre o Executivo e Legislativo, tendo como moeda de troca a execução orçamentária.

Desse modo, as escolhas políticas feitas pelos Poderes Executivo e Legislativo devem levar em consideração as prioridades definidas, passando estas a conduzir a atividade financeira do Estado, sendo o cumprimento das leis orçamentárias essenciais para a garantia da legitimidade democrática em um Estado Democrático de Direito.

### 3.2 O Orçamento Público no Estado Democrático de Direito

O orçamento público é o instrumento constitucional através do qual o Estado busca alcançar seus objetivos essenciais de promoção do bem-estar social, mediante destinação de receita para a implementação de políticas públicas, de modo a atender as necessidades do povo. Sendo assim, o orçamento apresenta-se como um elo de ligação entre os recursos que são transferidos ao Estado pela população e a expectativa de atuação dos representantes por ela eleitos, a fim de terem suas necessidades atendidas através da concretização de direitos e garantias fundamentais. Desse modo, trata-se de uma espécie de delegação para que os representantes do povo possam, em seu nome, realizar o dispêndio dos recursos públicos para regular o funcionamento da sociedade e garantir o bem-estar comum, suprindo assim as necessidades coletivas.<sup>41</sup>

Nesse sentido, Torres nos ensina que, em termos políticos, a evolução histórica do orçamento público é resultado de todos os êxitos da luta da sociedade pela democracia e que o controle dos poderes do Estado em matéria financeira é um instrumento democrático fundamental para a garantia dos direitos fundamentais<sup>42</sup>. O orçamento público representa, portanto, a garantia constitucional e democrática da concretização de direitos fundamentais, através da tutela estatal. Assim, os impostos pagos pela população devem ser revertidos a ela por meio da prestação de serviços públicos e investimentos sociais. Essa vinculação do poder público está legitimada pela dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que impõe a obrigação de previsão, garantia, defesa e concretização desses direitos<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> OLIVEIRA, Claudio Ladeira; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. **Sequência de Estudos Jurídicos e Políticos**. Florianópolis, v.38, n.76, p. 138-312. ago. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n76p183>. Acesso em: 23 dez. 2023.

<sup>42</sup> TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>43</sup> OLIVEIRA; FERREIRA, *loc. cit.*

Nesse sentido, é necessário retomar o debate acerca da natureza do orçamento público. Caso o orçamento seja interpretado como uma lei de natureza estritamente formal, teria apenas um caráter autorizativo. Porém, se o entendimento for de que se trata de uma lei revestida de sentido material, obrigaria o Poder Executivo à sua observância. Essa discussão é fundamental para compreender se o orçamento cria direitos subjetivos e se gera expectativa de efetiva implementação, concretização e consequente vinculação da Administração Pública, aspectos relevantes na efetivação e garantia de direitos fundamentais.

Apesar do entendimento doutrinário majoritário e da jurisprudência superior ser no sentido de que o orçamento seria uma lei no sentido formal de efeitos concretos, não criando direitos subjetivos, a própria Suprema Corte, em 2009, passou a admitir o controle de constitucionalidade sobre as leis orçamentárias, alterando seu entendimento anterior.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4.049, o Min. Ayres Britto destacou que, abaixo da Constituição, o orçamento é a lei que mais influencia a coletividade através da viabilização dos mecanismos necessários para se concretizar os direitos constitucionais. Em seu voto, o Ministro considerou que deixar o orçamento de fora do controle de constitucionalidade em processos objetivos significa não reconhecer sua relevância intrínseca e superlativa. Nessa perspectiva, a compreensão seria de que a lei orçamentária, do ponto de vista formal, possui uma incontestável natureza ordinária. Porém, do ponto de vista material, essa é a lei que mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que exerce sobre o aparelhamento estatal administrativo e, consequentemente, na qualidade da vida de toda sociedade civil<sup>44</sup>.

Desse modo, não se admite como razoável o amplo arbítrio do Estado frente à tutela de direitos fundamentais, não podendo ele eximir-se da responsabilidade constitucional de viabilizar os meios necessários à concretização desses direitos, nem tampouco, valer-se da previsão legal da reserva do possível<sup>45</sup> para omitir-se de seu dever legal de garantidor. Assim, não se concebe mais a utilização do orçamento como mero instrumento de governo, mas sim com a finalidade maior de atender as necessidades sociais, o que enseja um desejo popular crescente de conferir-lhe maior caráter impositivo.

Ao compreender o orçamento como uma autorização do povo para a utilização dos recursos públicos, não é errado concluir que, ao não se efetivar sua aplicação conforme

---

<sup>44</sup> OLIVEIRA; FERREIRA, *loc. cit.*

<sup>45</sup> A teoria da Reserva do Possível foi “importada” para o Brasil e interpretada unicamente como a Reserva do Financeiramente Possível, eis que é considerada como limite à concretização dos direitos fundamentais sociais tão somente a existência ou não de recursos públicos disponíveis.

consentida, estar-se-á agindo à revelia daquilo que foi autorizado e, portanto, alheio ao próprio regime democrático, que exige a subsunção dos governantes aos objetivos e fundamentos constitucionais<sup>46</sup>.

Considerando o orçamento público como instrumento de Estado para a concretização dos direitos fundamentais e consolidação da democracia, o caráter autorizativo do orçamento público não pode ser invocado para justificar seu descumprimento. Todavia, a visão predominante ainda sustenta que a peça orçamentária possui uma natureza autorizativa. Portanto, a inclusão de uma determinada despesa não impõe obrigações ao governante para sua execução, apenas o autoriza, não gerando direitos subjetivos a terceiros, mesmo que haja a previsão de despesa na lei orçamentária.

### 3.3 O Orçamento Participativo como Instrumento de Exercício da Cidadania

Na Administração Pública, o respeito aos princípios da transparência, publicidade, clareza e programação apresenta-se como imperativo basilar. Logo, a participação popular na elaboração do orçamento representa a expressão máxima desses princípios e configura-se como mecanismo para o exercício da cidadania. Para Giacomoni, “o processo de elaboração do orçamento público pode ser aperfeiçoado pela participação da comunidade na discussão dos problemas e na identificação das soluções.”<sup>47</sup> Busca-se, assim, a organização popular como portadora de opiniões.<sup>48</sup>

Nesse sentido, o Orçamento Participativo surgiu como uma forma inovadora de descentralização das decisões orçamentárias, convocando os cidadãos a participar de decisões do governo.<sup>49</sup> Ao convocar a população para discutir suas necessidades básicas, desperta-se “um novo tipo de cidadão”, ou seja, um cidadão ativo que possui liderança política e propõe novas ideias, contribuindo para que a democracia efetivamente se estabeleça.<sup>50</sup> Essa atuação social permite compreender que o exercício da democracia não se esgota no voto mas se efetiva na participação em discussões dos problemas e na busca coletiva por soluções.<sup>51</sup> O orçamento participativo, portanto, tem o objetivo de descobrir qual é o efetivo anseio da população em

<sup>46</sup> OLIVEIRA; FERREIRA, *loc. cit.*

<sup>47</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 273.

<sup>48</sup> OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 595.

<sup>49</sup> *Idem*, p. 597.

<sup>50</sup> *Idem*, p. 595.

<sup>51</sup> *Idem*.

relação a seus interesses específicos, despertando na comunidade o desejo de participação da cidadania.<sup>52</sup>

Nas três esferas de Governo, a elaboração do orçamento é de iniciativa do chefe do Poder Executivo, um representante eleito democraticamente pelo voto. Apesar dessa representatividade da vontade popular, é importante entender qual é o real nível de manifestação dos anseios dos cidadãos na elaboração do orçamento público. Logo, a orçamentação participativa é um mecanismo formal que permite a atuação direta nas decisões de onde e como os recursos públicos são aplicados, impedindo que a coletividade permaneça apartada das escolhas e deliberações orçamentárias em decorrência desse sistema de representação. O Orçamento Participativo é, portanto, uma forma de controle social, ampliando o controle popular sobre o uso dos recursos públicos.<sup>53</sup>

Desse modo, o Orçamento Participativo permite que a população seja consultada e ofereça propostas para a elaboração do orçamento público, atuando como um novo núcleo de decisão junto aos Poderes Executivo e Legislativo, ou seja, “um novo mecanismo de expressão da participação popular junto às administrações públicas”<sup>54</sup>. Em síntese, a iniciativa busca: a decisão descentralizada; criação de conselhos populares, resultando em opinião pública independente; colocar os problemas locais no centro de atenção dos cidadãos; e despertar a consciência da participação cidadã, fazendo surgir dois centros de poder democrático, o voto e a participação direta, proporcionando um ambiente aberto para discussões.<sup>55</sup>

No Brasil, as gestões participativas tiveram início na década de 1970, com a experiência pioneira do município de Lages, em Santa Catarina. Nas décadas seguintes, esse modelo se expandiu para outros municípios como Recife, Boa Esperança e Diadema. Porém, o termo “orçamento participativo” só foi utilizado pela primeira vez em Vila Velha, na gestão de 1983 a 1986, mas foi a experiência de Porto Alegre, em 1989, que difundiu esse modelo do orçamento<sup>56</sup>.

O Orçamento Participativo é uma prática que, através do benefício de continuidade, permite uma maior participação social e um aprimoramento da democracia a nível local, capaz de promover educação política e estimular a cidadania. É, portanto, inovador pois prioriza programas de Estado em detrimento de programas de Governo e promove justiça social, permitindo que a comunidade aponte a destinação de mais recursos para determinadas áreas,

---

<sup>52</sup> *Idem*, p. 603.

<sup>53</sup> MOURA, 2011 *apud* SCAFF, 2018.

<sup>54</sup> GIACOMONI, James. Orçamento Público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>55</sup> OLIVEIRA, *loc. cit.*

<sup>56</sup> *Idem*.

encorajando a participação através da distribuição de recursos em função da mobilização dos membros das respectivas comunidades e estabelecendo novos mecanismos de responsabilização. Nos casos em que o programa foi aplicado com mais sucesso, os cidadãos têm autoridade para tomar importantes decisões em relação às políticas públicas, o que realça seu potencial para transformar o processo decisório de base na política brasileira<sup>57</sup>.

Desse modo, o modelo representa um aperfeiçoamento da etapa decisória do processo orçamentário, que tradicionalmente desenvolve-se apenas no âmbito do Poder Executivo.<sup>58</sup> Com isso, a programação dos investimentos passa a ter uma maior rigidez em detrimento da flexibilização tão característica no modelo tradicional de elaboração, aprovação e execução do orçamento, permitindo um maior compartilhamento das escolhas com a comunidade, ao invés da decisão monopolizada do Poder Executivo.

Esse modelo de orçamentação é caracterizado pela participação extensiva dos cidadãos através da combinação entre a democracia direta e a democracia representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das normas internas e alocação dos recursos para investimentos baseada em critérios gerais e técnicos, ou seja, ocorre uma compatibilização das decisões, orientadas pelos limites financeiros e legais.<sup>59</sup> Essa participação possibilita a implementação de mecanismos e processos de gestão a partir de soluções simples e locais a partir da vivência e da experiência da comunidade, atendendo, desse modo, a finalidade da administração pública.

O modelo de decisão participativa inova em relação aos métodos convencionais de planejamento e orçamento, mas mantém consistência com algumas recomendações teóricas importantes. Em lugar de escolha de objetivos que, na maioria das vezes, apenas idealizam a realidade, deve-se ter, como primeira etapa do processo de planejamento, a determinação de problemas básicos a serem solucionados. É importante notar, também, que a ampla participação social na identificação dos problemas qualifica as escolhas e constitui-se em espaço onde emergem outras estratégias, além daquelas deliberadas pela instituição<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> ABERS, 2000 *apud* ABRAHAM, 2018.

<sup>58</sup> GIACOMONI, *op. cit.*, p. 281.

<sup>59</sup> SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, introdução, p. 39-83. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7371416/mod\\_resource/content/1/para-ampliar-o-canone-democratico.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7371416/mod_resource/content/1/para-ampliar-o-canone-democratico.pdf). Acesso em: 11 nov. 2023.

<sup>60</sup> GIACOMONI, *op. cit.*, p. 207.

A comunidade, portanto, “atua como parceira do Poder Executivo nas escolhas e decisões orçamentárias”<sup>61</sup>, partilhando o poder estatal como um “terceiro núcleo deliberativo”, através do exercício de uma cidadania ativa e uma cidadania fiscal, permitindo aos contribuintes terem a real noção da destinação dos valores arrecadados e sua destinação.<sup>62</sup> Assim, incorpora-se uma dimensão deliberativa à participação popular que estabelece as preferências através da construção do consenso e a explicitação da diferença<sup>63</sup>.

Assim, a orçamentação participativa reveste-se de natureza especial uma vez que o objeto de decisão é a maneira como os recursos públicos angariados junto à sociedade serão gastos. Se a comunidade identificar uma negligência do Estado na prestação de serviços básicos com qualidade, considerando a elevada carga tributária, convocar a sociedade civil para participar das decisões sobre quanto, onde e como investir os recursos não apenas promove maior transparência, mas também cria uma corresponsabilidade entre os participantes.<sup>64</sup> Nesse contexto, os dirigentes comunitários, as lideranças das diversas entidades das envolvidas e, especialmente os integrantes do Conselho, cumprem papéis relevantes na mobilização da comunidade e na identificação dos problemas.<sup>65</sup>

Quanto a sua legitimidade constitucional, o art. 29 da Constituição Federal traz a possibilidade de participação popular nas questões locais, prevendo a cooperação das associações representativas no planejamento municipal e permitindo a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município.

Não obstante, o orçamento participativo também apresenta amparo legal na previsão contida no parágrafo 1º, inciso I, do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe sobre o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos<sup>66</sup>.

Um ponto sensível à implementação efetiva do modelo de orçamento participativo é a discussão sobre sua impositividade. Isso acontece porque além de viabilizar a participação popular na elaboração do pré-projeto, seria necessário que o Poder Executivo assumisse o compromisso de mantendo no projeto aquilo que foi deliberado nas audiências públicas e o Poder Legislativo, por sua vez, precisaria comprometer-se em aprovar tais deliberações e, por

---

<sup>61</sup> GIACOMONI, *op. cit.*, p. 281.

<sup>62</sup> *Idem.*

<sup>63</sup> AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n.1, p. 79-97, jan./mar. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/kq5LmXZ6RSSjxkJcQG8GLBd/?format=pdf>. Acesso em: 22 dez. 2023.

<sup>64</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, *E-book*.

<sup>65</sup> GIACOMONI, *loc. cit.*

<sup>66</sup> BRASIL, ref. 9.

fim, que estas não fosse, posteriormente, alvo de contingenciamento pelo próprio Poder Executivo.

Desse modo, não é razoável que a previsão da obrigatoriedade da participação popular no orçamento participativo não implique em consequências, sendo possível aos Poderes Legislativo e Executivo ignorar as indicações feitas nos debates que antecederam a formulação da proposta orçamentária, assumindo as audiências públicas apenas um aspecto lúdico. Pelo contrário, a participação popular deve produzir efeitos e obrigar, mesmo que minimamente, o Chefe do Executivo a, pelo menos, adequar as preferências populares ao planejamento financeiro, não podendo ignorar completamente o que foi proposto.

Diante da disparidade entre as demandas e os pleitos e os recursos disponíveis, o Executivo acaba tomando decisões fundamentadas em seus valores pessoais, avaliações políticas, interesses partidários, pressões de grupos de interesse, entre outros fatores. Por outro lado, essa falta de racionalização que existe no processo convencional de seleção de prioridades parece não ocorrer na sistemática do modelo de decisão participativa.<sup>67</sup> Para além da discussão acerca do caráter autorizativo ou impositivo do orçamento participativo, é certo que não se pode falar em democracia formal enquanto houver apenas a democratização das instituições distantes do controle social e da participação popular, permanecendo a sociedade alheia aos procedimentos decisórios.

No âmbito municipal, onde a possibilidade de implementação do modelo de orçamento participativo se apresenta mais viável em termos dimensionais, o Estatuto das Cidades traz como obrigatória a participação popular na elaboração do orçamento. Entende-se, portanto, que o Executivo não pode ignorar por completo a indicação das reais necessidades apontadas pela população e as propostas delas resultantes<sup>68</sup>. Isso decorre, mais uma vez, do fato de que não há, no ordenamento normativo, norma de mera recomendação, sendo todas cogentes e dotadas de um mandamento. Por isso, não há sentido em ouvir o povo sem que haja uma pretensão de concretização de suas sugestões para o orçamento.

Assim, para que cumpra sua finalidade, o orçamento participativo não pode ser somente um mecanismo de chancela das escolhas políticas feitas pelo governante que esteja circunstancialmente no cargo político, nem podem os conselhos representativos da sociedade serem povoados apenas por movimentos e atores sociais que possuam visão política similar àquela dos ocupantes de tais cargos. Pelo contrário, o orçamento participativo deve ser capaz de representar o olhar da sociedade no apontamento de prioridades para o investimento dos

---

<sup>67</sup> GIACOMONI, *loc. cit.*

<sup>68</sup> BRASIL, ref. 27.

recursos públicos nas mais diversas áreas para que alcance a efetivação da participação popular. Por isso, cabe ao sistema administrativo público “apoiar-se na base social e transformá-la, de objeto, em instância executora de planejamento”.<sup>69</sup>

### **3.4 A Metodologia de Implementação do Orçamento Participativo e a Experiência de Porto Alegre**

Em termos de metodologia, a doutrina não indica um modelo ideal para a implementação do orçamento participativo. Para tanto, o administrador público precisa identificar qual método que melhor se adapta para elaboração de um planejamento participativo, sempre respeitando as diferenças socioculturais e singularidades regionais de cada localidade e almejando o interesse da comunidade em questão e da própria gestão pública. Porém, é inegável que o modelo de orçamentação participativa necessita de autorregulação interna, para a disciplina do processo e para que o mesmo se dê livre de vícios.<sup>70</sup>

Em termos gerais, a estrutura interna do processo decisório tem regras que criam pesos para as prioridades apontadas pela comunidade através da representatividade dos cidadãos, que irão se apresentar diante dos órgãos oficiais para discutir os problemas locais.<sup>71</sup> Institui-se, então, uma discussão temática dividida de acordo com os interesses locais como educação, transporte, segurança, obras, entre outros. Ao decorrer das reuniões, limita-se o número dos interesses, até se chegar a uma composição efetiva para, então, os cidadãos e as entidades representativas apresentarem um documento através do qual indicam ao governo quais prioridades elegeram.<sup>72</sup>

A participação popular na elaboração do orçamento público ocorre, essencialmente, através da realização de assembleias locais (municipais, regionais ou de bairros), nas quais integrantes da coletividade podem participar de debates, elegendo representantes ou delegados para transmitirem e negociarem com o governo as deliberações assembleares garantindo, assim, uma maior efetividade na identificação das necessidades locais, especialmente nos centros urbanos.

Nesse sentido, o processo de elaboração do orçamento público, principalmente na esfera municipal, pode ser aperfeiçoado pela participação da comunidade na análise e discussão dos

---

<sup>69</sup> GIACOMONI, *loc. cit.*

<sup>70</sup> OLIVEIRA, *loc. cit.*

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> *Idem.*

problemas e na identificação das soluções, já que a sociedade, maior interessada, tem o melhor conhecimento das necessidades locais. Para tanto, é necessário usar algumas estratégias de mobilização, como: audiências públicas; pesquisas de opinião; painéis; comitês de orçamento; entre outros, principalmente quando realizada em grandes cidades.<sup>73</sup>

Quanto ao processo legal do ciclo orçamentário, a implementação do orçamento participativo não introduz alterações significativas nas etapas convencionais desse ciclo, tais como o planejamento dos planos plurianuais e sua integração com os orçamentos anuais por meio dos programas; estabelecimento de despesas e projeção de receitas durante a elaboração orçamentária; tramitação legislativa; execução; e controle. O que muda com o orçamento participativo é a possibilidade de participação mais intensa e efetiva da sociedade em um ou mais desses momentos do processo.

Nesse sentido, a experiência do município de Porto Alegre na organização do Orçamento Participativo, implementado em 1989, é emblemática. O sucesso da experiência naquele município tornou-se referência para o mundo, chegando a ser reconhecida pela II Conferência da ONU-Habitat em Istambul como uma das 42 melhores práticas mundiais de governança urbana, sendo também uma das que mais se destaca no âmbito nacional. Além disso, o Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil<sup>74</sup>.

Na Lei Orgânica de Porto Alegre, a orçamentação popular está prevista no § 1º, do art. 116, que garante a participação da comunidade nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual<sup>75</sup>.

A metodologia de discussões e de deliberação do orçamento participativo está fundamentada, no modelo de Porto Alegre, em uma visão macro que agrega um conjunto de espaços, articulando vários espaços urbanos, como o local (bairro) com a região e com o contexto municipal mais geral (cidade), apresentando diferentes níveis de participação, que vai da esfera local e regional, caracterizada pela participação direta (em associações de bairro, conselhos populares, clubes de mães, assembleias regionais) que se articula com a representação dos delegados nos fóruns regionais e, finalmente, com os conselheiros do Conselho do Orçamento Participativo, responsáveis pela discussão do orçamento confrontando

---

<sup>73</sup> GIACOMONI, *op. cit.*, p. 210

<sup>74</sup> Dados obtidos em acesso ao site do Orçamento Participativo da Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smgov/orcamento-participativo>. Acesso em: 05 jan. 2024.

<sup>75</sup> PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica de Porto Alegre**. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br/lei-organica/>. Acesso em: 26 dez. 2023.

o conjunto das demandas regionais<sup>76</sup>. Desse modo, é possível para a população decidir, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços a serem executados pela administração municipal.

O processo inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a prefeitura presta contas do exercício passado e apresenta o Plano de Investimentos e Serviços para o ano seguinte. Essas reuniões são acompanhadas pelas secretarias municipais e autarquias, que prestam esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas. Nas assembleias regionais e temáticas, a população elege as prioridades de investimentos, os seus conselheiros, e define o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas. O teor de todas as assembleias é divulgado em meios de comunicação de amplo acesso.<sup>77</sup>

Em 2023, o Orçamento Participativo de Porto Alegre de 2023 apresentou um crescimento de 52,21% na participação da comunidade, com a inscrição de 13.019 cidadãos para participarem das plenárias, demonstrando um fortalecimento dessa ferramenta. Dentre as áreas apontadas como prioritárias nas assembleias para receber investimentos em 2024, destaque-se: a cultura (eleita a primeira prioridade de investimentos); saúde; esporte e lazer; saneamento básico (águas pluviais); trabalho e renda.

### 3.5 Vantagens e os Obstáculos na Implementação do Orçamento Participativo

Nesse contexto, é fundamental examinar as vantagens e os obstáculos na implementação do Orçamento Participativo, enfatizando elementos essenciais desse modelo de gestão pública. A análise desses aspectos proporciona uma compreensão mais abrangente dos impactos e das limitações associadas ao Orçamento Participativo.

#### 3.5.1 Vantagens

Uma das maiores vantagens alcançadas com a implementação do Orçamento Participativo é a sinergia resultante da parceria entre a sociedade e o poder público, trazendo ganhos políticos, bem-estar social, fortalecimento da cidadania e autoestima para a sociedade.

---

<sup>76</sup> ABRAHAM, *loc. cit.*

<sup>77</sup> PORTO ALEGRE. Prefeitura de Porto Alegre. Secretaria de Governança Local. Secretaria da Cultura. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: 25 anos.** Textos de Poti Silveira Campos; Núbia Silveira. Porto Alegre: Editora da Cidade, 2015. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smgov/orcamento-participativo>. Acesso em: 26 dez. 2023.

Além disso, o modelo potencializa a visibilidade do processo orçamentário, que deixa de ser percebido apenas como assunto técnico, aumentando o conhecimento das pessoas envolvidas na temática e possibilitando um acréscimo da capacidade de controle social. Segundo Pires, o Orçamento Participativo é uma oportunidade para esse exercício, porque ele permite ao indivíduo resgatar a ideia que é sujeito, de que é suficientemente digno para ser respeitado pelo poder público, que faz parte de um todo social regido por normas e não vontades individuais ou de grupos superiores.<sup>78</sup>

O Orçamento Participativo é, desse modo, um processo de aprendizado que permite discutir as questões mais abrangentes da cidade a partir de demandas locais, resultando em importantes transformações político-administrativas oriundas da mobilização da sociedade e agindo como catalisador de mudanças. Assim, a inserção popular no processo orçamentário aumenta a participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários, ampliando o acesso a dados referentes aos recursos públicos e atribuindo uma capacidade de decisão. Logo, funciona como um mecanismo de inclusão da população de baixa renda, rompendo a resistência histórica frente a maior participação popular nos processos decisórios, proporcionando uma melhor redistribuição do gasto público e possibilitando o atendimento das demandas de áreas por vezes negligenciadas pela Administração Pública.

Ao combinar as democracias representativa e direta, o Orçamento Participativo proporciona a conjugação de diversos sujeitos sociais, incluindo um quadro de possibilidade de melhor distribuição de recursos, maior justiça social, bem como um resgate do sentimento de cooperação social frente ao individualismo contemporâneo.<sup>79</sup>

Outra vantagem é que o modelo de Orçamento Participativo proporciona uma maior racionalidade e objetividade na alocação de recursos, permitindo resolver problemas concretos da comunidade e diminuindo o afastamento da gestão administrativa convencional em relação às demandas sociais efetivamente emergenciais. Isso decorre da própria metodologia do Orçamento Participativo, que se ampara em critérios empíricos que orientam a partilha dos recursos disponíveis. Esse conjunto de aferições, apontadas pelos próprios moradores, seria uma garantia de que as escolhas orçamentárias, isto é, a programação de investimentos, visando

---

<sup>78</sup> PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo**: o que é, para que serve, como se faz. 1. ed. São Paulo: Manoele, 2001.

<sup>79</sup> SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, introdução, p. 39-83. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7371416/mod\\_resource/content/1/para-ampliar-o-canone-democratico.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7371416/mod_resource/content/1/para-ampliar-o-canone-democratico.pdf). Acesso em: 11 nov. 2023.

a solução de problemas concretos e prioritários da população, objetivo de qualquer planejamento que se pretenda efetivo e eficaz<sup>80</sup>.

Nesse sentido, os critérios impessoais, objetivos e universais usados pelo orçamento participativo na alocação dos recursos se opõem radicalmente ao modelo patrimonialista e clientelista, tão presentes na cultura política brasileira pois o sentido utilitário na aplicação do método de alocação dos recursos torna o orçamento mais realista e racional. Com isso, os recursos passam a atender às demandas impostas pela sociedade civil, reduzindo a margem de manobras políticas ou de grandes grupos de interesse<sup>81</sup>.

Dessa forma, o Orçamento Participativo representa uma mudança de paradigma na política e administração pública brasileira, ao resultar em programas de Estados que devem ser priorizados ao longo do tempo, para além de programas de Governo que visam apenas imprimir as características e as prioridades pontuais de cada ciclo de gestão.

### 3.5.2 Obstáculos

Como toda técnica inovadora, a orçamentação participativa enfrenta alguns obstáculos em sua implementação. Um dos principais desafios reside na avaliação da eficácia do Orçamento Participativo, considerando fatores como o porte da cidade (grande, média, pequena; cidade/estado), a autonomia dos processos participativos e de deliberação, bem como o nível de intervenção partidária. Esses elementos, quando não adequadamente equacionados, podem impactar diretamente o êxito do Orçamento Participativo, podendo comprometer a autonomia do movimento comunitário e dar margem a práticas de clientelismo.

Outro fator que se apresenta como obstáculo para a efetivação desse modelo é que sem compromisso dos Poderes Executivo e Legislativo, não é possível ver efetivadas as demandas da população. Isso decorre do fato de que o processo orçamentário brasileiro é composto por diversas etapas, exigindo que as prioridades decididas em assembleia pela comunidade sejam preservadas no projeto encaminhado pelo chefe do Executivo para a aprovação pelo Poder Legislativo. Esse, por sua vez, precisa aprovar as demandas, de modo que elas passem a compor a lei orçamentária. Por fim, após aprovação, o chefe do Poder Executivo não pode torná-las

---

<sup>80</sup> GIACOMONI, *loc. cit.*

<sup>81</sup> FEDOZZI, Luciano. Esfera Pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Revista Estudos de Planejamento**. Porto Alegre, v.19, n.2, p. 236-271, 1998. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br>article>. Acesso em 28 dez. 2023.

alvo de contingenciamento. Somente ao superar todas essas etapas é que podemos afirmar que se trata de um orçamento genuinamente participativo.

É necessário, portanto, que haja efetivo comprometimento em cumprir os anseios expostos pela sociedade, sem o que todo esse processo será meramente discursivo e enganador.<sup>82</sup> A lei que obriga a participação popular produz efeitos, não sendo meramente lúdica. Se há a instituição do Orçamento Participativo, que busca conhecer as prioridades da população, o que foi deliberado deve prevalecer. Logo, aquilo que foi captado como real necessidade não pode ser desprezado pelo governante, devendo ser incluído no orçamento e cumprido. Caso não o faça, estaríamos diante de uma norma sem eficácia ou perante governos desprovidos de seriedade.<sup>83</sup>

É importante discutir, ainda, a necessidade de informação, educação e capacitação dos agentes envolvidos no processo para que a participação popular se efetive como exercício democrático e instrumento de transparência do poder público, proporcionando uma melhoria na qualidade do processo de elaboração do orçamento e evitando que as pessoas envolvidas sejam convertidas em objeto de manobras políticas. Para alcançar esse objetivo, é essencial estabelecer uma simetria e paridade nas informações acessíveis tanto ao governo quanto à comunidade. Isso possibilita uma compreensão mais clara e efetiva participação cidadã.

Nesse sentido, a quantidade e a qualidade das informações, bem como a adequação dos canais de comunicação, são aspectos relevantes, pois os cidadãos só poderão decidir se estiverem devidamente informados, protegidos de manipulações e induções. Portanto, para mitigar essa disparidade entre o especialista e o leigo é imprescindível o acesso a informações claras, que apresentem dados traduzidos em uma linguagem acessível, favorecendo e dando suporte ao processo decisório.

Nessa tomada de decisões, quanto maior o conhecimento, menores são os erros e os riscos de manipulação, pois o desconhecimento e o despreparo dos participantes configuram-se como fatores limitantes da participação autêntica e da autonomia do processo<sup>84</sup>. Fica evidente a importância do respeito ao princípio orçamentário da clareza como requisito para que, através de uma linguagem clara e compreensível e uma ampla divulgação em vários veículos de comunicação, seja possível a todas pessoas que desejem acessar esses dados, compreender as

---

<sup>82</sup> SCAFF, *loc. cit.*

<sup>83</sup> OLIVEIRA, *loc. cit.*

<sup>84</sup> SOUZA, Érica Xavier. **O Orçamento Participativo como uma Ferramenta de Co-gestão da administração pública**: um estudo realizado na Secretaria de Cultura da Cidade do Recife. IX Congresso Brasileiro de Custos: São Paulo, 2002.

informações mais relevantes, reduzindo assim os abismos sociais existente entre os gestores e a comunidade.

Esse acesso à informação só é possível se houver transparência. Apesar de ser amparada legalmente pela Constituição Federal e pela LRF, a transparência só é efetivada através do incentivo à participação social durante o processo de elaboração do orçamento, como na discussão dos programas, das leis orçamentárias e do orçamento propriamente dito. Para tanto, uma participação popular efetiva está condicionada à prestação de contas, não sendo suficiente discutir e votar as prioridades do orçamento. Desse modo, a participação social no processo orçamentário necessita de constante incentivo e exige a criação de ferramentas para a avaliação do cidadão acerca do êxito e da eficiência do Estado em atender às suas demandas da população, incluindo o uso de sistemas eletrônicos de informação que tragam informações financeiras detalhadas e exclusivas sobre a realização do orçamento, facilitando a compreensão dos cidadãos.

## **4 A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE ALAGOAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Nesta seção, iremos explorar a relevância da participação social na elaboração do Plano Plurianual (PPA) Participativo para o período 2024-2027. Examinaremos como o engajamento da comunidade pode influenciar as diretrizes e prioridades estabelecidas neste plano, promovendo uma abordagem mais inclusiva e alinhada às necessidades da população. Além disso, abordaremos a questão da pobreza e desigualdade no contexto do PPA Participativo 2024-2027, analisando como o plano pretende enfrentar esses desafios socioeconômicos. Em seguida, exploraremos a dimensão de gênero no PPA Participativo 2024-2027, examinando as estratégias e ações propostas para promover a equidade de gênero e a inclusão de todas as identidades dentro da perspectiva do plano.

### **4.1 A Participação Social na Elaboração do PPA Participativo para o Período 2024-2027**

O PPA 2024-2027 de Alagoas é o resultado de um processo inovador em termos de participação popular na elaboração do orçamento no Estado. A partir do entendimento de que a participação social é o caminho mais produtivo no processo de construção de uma sociedade mais igualitária e inclusiva, buscou-se identificar as aspirações sociais de diferentes grupos e comunidades de várias localidades, adotando estratégias que pudessem conduzir a um desenvolvimento equânime e proporcionando uma efetiva transformação nas comunidades. Através da participação social direta, foram realizados nove Fóruns Regionais Participativos nos municípios polos de União dos Palmares, Penedo, São Miguel dos Campos, Maceió, Delmiro Gouveia, Arapiraca, Palmeira dos Índios, Santana do Ipanema e no município sede de Porto Calvo.

Nesses Fóruns, sociedade e Governo se uniram para refletir a respeito dos maiores desafios e as melhores escolhas a serem feitas, com foco nas prioridades territoriais de cada região do Estado. Foram realizadas, também, quatro Oficinas Temáticas que permitiram a análise, o debate e a discussão sobre as seguintes temáticas: gênero e raça; juventude; sociedade digital; e cooperativismo e economia solidária. Buscou-se com isso, identificar de maneira específica as demandas populares mais relevantes para o desenvolvimento socioeconômico do Estado. Por fim, foi disponibilizada uma terceira forma de consulta popular através de consulta online, para atender a população dispersa no território e que desejasse contribuir com suas ideias e propostas no âmbito dos diferentes temas contemplados pelo Planejamento.

A realização dos fóruns regionais, das oficinas temáticas e do site do plano plurianual do Estado de Alagoas (ferramenta online) tinha como objetivo principal garantir a escuta da população e a participação social na propositura de soluções que permitissem atender as demandas e estabelecer as prioritárias das respectivas regiões do Estado. Para tanto, a Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG), promoveu cursos de capacitação, para os técnicos envolvidos, nas áreas de planejamento de políticas públicas e gestão pública do corpo técnico envolvido, além de encontros com o Ministério do Planejamento e Orçamento.

A territorialização foi um elemento fundamental para subsidiar o PPA 2024-2027 ao possibilitar a mobilização de indivíduos em todos os municípios e regiões do estado. Foram estabelecidas nove regiões de planejamento para Alagoas, indicando um modelo de regionalização, com um recorte geográfico baseado nas potencialidades e especificidades dos municípios que foram usadas como critérios para a alocação mais eficiente de recursos e, conseqüentemente, para a redução das desigualdades intrarregionais. Segue abaixo, a delimitação de cada uma das regiões no território alagoano:

- 1ª Região: Região Metropolitana, com 13 municípios;
- 2ª Região: Região Tabuleiros do Sul, com 9 municípios;
- 3ª Região: Região do Baixo São Francisco, com 7 municípios;
- 4ª Região: Região Agreste, com 14 municípios;
- 5ª Região: Região Planalto da Borborema, com 15 municípios;
- 6ª Região: Região Serrana dos Quilombos, com 9 municípios;
- 7ª Região: Região Norte, com 13 municípios;
- 8ª Região: Região do Médio Sertão, com 14 municípios;
- 9ª Região: Região do Alto Sertão, com 8 municípios.

Para que todos os territórios fossem contemplados nas escutas regionais, articulou-se um trabalho de mobilização, dividido em algumas frentes. A primeira delas foi a visita *in loco* aos 102 municípios alagoanos, com a entrega de ofício-convite às prefeituras e colocação de cartazes nas secretarias municipais. A segunda frente foi a mobilização feita a partir da identificação de lideranças, movimentos sociais, associações, instituições e sociedade civil organizada dos municípios, os quais receberam as informações necessárias e foram convidados a comparecer aos ambientes de discussão. Além disso, um dia antes da data do evento, a equipe que chegava nas cidades reforçava a mobilização e concedia entrevistas para meios de

comunicação locais. Um fluxo similar foi reproduzido na mobilização para as Oficinas Temáticas, com exceção do componente territorial, que não foi aplicado.

A “Árvore dos Problemas” foi escolhida como metodologia para subsidiar os grupos de discussão ao longo dos Fóruns e das Oficinas. Considerada uma ferramenta de apoio no planejamento e na análise de problemas complexos, a Árvore dos Problemas é amplamente utilizada em diversas áreas como gestão de projetos, resolução de problemas, planejamento estratégico e desenho de políticas públicas.

De maneira resumida, o grupo elege um problema/desafio central, que é representado como o tronco da árvore. Esse problema/desafio deve ser transversal aos municípios integrantes da região de planejamento em que as atividades são realizadas. As causas mapeadas e apresentadas representam as raízes dos problemas, enquanto as consequências ou desdobramentos aparecem como sendo a copa da árvore e seus ramos. Essa estrutura permite uma visualização lúdica e uma análise sistematizada das relações entre os elementos, permitindo uma compreensão mais clara e aprofundada do problema em questão, sendo muito útil à compreensão multifatorial dos problemas. Além disso, permite identificar as possibilidades mais eficazes de solução e auxilia na tomada de decisão acerca das intervenções públicas. A árvore de problemas foi aplicada ao longo de todo o processo de escuta social.

Os fóruns regionais e as oficinas temáticas contaram com a atuação de facilitadores que ficaram responsáveis pela condução dos debates nos grupos de discussão, além de oferecer apoio técnico e logístico, estimulando o grupo a informar quais os problemas presentes nos seus municípios e apontar soluções e propostas que pudessem ser incorporadas como ações orçamentárias pelo planejamento estadual.

Nos fóruns regionais, foram eleitos os seguintes eixos temáticos: infraestrutura logística, mobilidade, habitação e urbanização; saúde, assistência social e segurança; educação, esporte, lazer e juventudes; desenvolvimento econômico, inovação e competitividade, política agrícola e turismo; mulher, diversidades, povos tradicionais, raça e cultura; meio ambiente, saneamento básico e desastres naturais; segurança alimentar e pobreza.

Nas oficinas temáticas se estabeleceu uma perspectiva transversal das questões sociais através de um diálogo minucioso a respeito de temas específicos. Desse modo, os facilitadores conduziam a comunidade a um olhar sistêmico e amplo a respeito dos desafios elencados, demonstrando como eles perpassam diferentes camadas e interseccionalidades dos grupos sociais. Também foram realizadas mesas de discussão específicas para os respectivos temas:

- Transversalidade de gênero e raça no PPA 2024-2027 do Governo de Alagoas: um diagnóstico preliminar;
- Juventudes em movimento: planejando o Futuro de Alagoas;
- Sociedade Digital - Transformação Digital no Governo, Economia e Cidadania;
- Cooperativismo e Economia Solidária.

A partir dessa discussão, buscou-se obter uma abordagem mais precisa e embasada para a alocação de recursos, priorizando as áreas mais críticas e direcionando os investimentos de forma estratégica, viabilizando a avaliação e o acompanhamento do progresso das ações que permitem ajustes e correções de rumo, caso seja necessário.

Nesse contexto, a escuta da população e a sistematização do resultado dos debates foram organizadas em uma matriz fundamentada nos desafios mais relevantes enfrentados pela população, fornecendo à administração pública informações essenciais para a tomada de decisões e garantindo uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos. Além disso, pode-se determinar ações específicas e direcionadas para enfrentar os problemas através de proposições sugeridas pela própria comunidade, permitindo à gestão pública estar mais preparada para enfrentar os desafios e construir um futuro melhor para a sociedade.

Em números gerais, a elaboração do PPA 2024-2027 contou com a participação dos 102 municípios alagoanos. Somados os nove fóruns regionais, as quatro oficinas temáticas e o PPA online, 1,8 mil pessoas participaram do processo. Nesses ambientes, foram debatidos cinquenta e quatro temas a partir dos quais foram geradas 926 propostas, com a atuação de uma equipe técnica formada por 42 pessoas<sup>85</sup>.

A construção do Plano Plurianual 2023-2024 de maneira participativa garantiu o envolvimento de vários segmentos da sociedade civil, além de prefeitos e outros gestores municipais. Associado à articulação dos gestores locais, a elaboração do PPA contou com a participação de organizações não governamentais, movimentos sociais, entidades de classe e conselhos municipais. Houve, também, um chamamento intenso da comunidade em rádios locais, envio de convites para associações e entidades da sociedade civil organizada, mobilização em escolas, associações de bairro, sindicatos e outros espaços de participação social, como conselhos e comissões temáticas do território, resultando na construção de uma

---

<sup>85</sup> ALAGOAS. Governo de Alagoas. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. **Participação Social**: uma experiência do Governo de Alagoas: PPA participativo 2024-2027. Maceió: Governo de Alagoas, 2023. *E-book*.

agenda comum de desenvolvimento para todo o Estado, buscando assim, garantir a representatividade e a diversidade de perspectivas no processo de formulação do PPA.

Essa integração facilita a implementação de ações coordenadas e a alocação eficiente dos recursos, além de potencializar os impactos positivos e fortalecer a legitimidade das políticas públicas, aumentando a efetividade das ações orçamentárias e promovendo uma governança participativa. Assim, uma abordagem colaborativa favorece a construção de um Plano mais inclusivo que reflete as demandas e necessidades da sociedade como um todo.

Desse modo, os fóruns regionais, as oficinas temáticas e o PPA online, configuraram-se como ferramentas que possibilitaram que o processo de formulação do PPA estadual promovesse o diálogo, a transparência e a participação cidadã como elementos essenciais para o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da população. Agora, a Administração Pública se prepara para uma próxima etapa que consistirá em uma análise do nível de efetivação das propostas realizadas na elaboração do PPA, dando um retorno para a comunidade.

#### **4.2 Pobreza e Desigualdade no PPA Participativo 2024-2027**

A Região Nordeste figura, historicamente, como uma das mais pobres do Brasil, cujos investimentos estatais eram escassos e o desenvolvimento socioeconômico figurava abaixo do desejado. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2021, Alagoas chegou a cerca de 2,2 milhões de alagoanos na condição de pobreza e extrema pobreza: mais de 50% vivendo com renda familiar per capita abaixo de US\$5,50 PPC (paridade do poder de compra), dos quais 15% na extrema pobreza, a renda mensal per capita abaixo de US\$1,90 PPC.

Na capital alagoana, por exemplo, problemas sociais relacionados à moradia, pobreza, desemprego e analfabetismo apontaram as “grotas” como sendo os territórios de maior vulnerabilidade socioeconômica no município.<sup>86</sup> Essa realidade também é observada em outras regiões do Estado, algumas com taxas de pobreza que ultrapassam os 20%, a exemplo do Sertão e Agreste, que apresentam um alto grau de estagnação econômica e baixo grau de urbanização.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> ONU-HABITAT. **Perfil Socioeconômico das grotas de Maceió, Alagoas**. [S.l.]:ONU, 2021. Disponível em: [https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/ae5ceab-996e-42ad-8b07-35bf38e6bf9a/resource/68d0da2b-a4a9-4ed1-b3e5-65c3589cd1c0/download/apresentacao\\_perfilsocioeconomico.pdf](https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/ae5ceab-996e-42ad-8b07-35bf38e6bf9a/resource/68d0da2b-a4a9-4ed1-b3e5-65c3589cd1c0/download/apresentacao_perfilsocioeconomico.pdf). Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>87</sup> TEIXEIRA, Keuler Hissa. Uma análise espacial da pobreza no Estado de Alagoas. **Revista de Desenvolvidimentos Regionais**, v. 25, p. 2668-2692, 18 dez. 2020. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/15196>. Acesso em: 09 dez. 2023.

Entendendo como uma pauta prioritária, o planejamento do Estado incorporou a temática da pobreza, desigualdade e segurança alimentar nos espaços de debate durante a elaboração do Plano Plurianual 2024-2027, temas amplamente debatidos ao longo de todo o processo. Nas discussões, essa problemática recebeu 59 propostas de intervenção pública direta e 118 propostas indiretas, ligadas aos direitos humanos e às questões de gênero, raça, moradia, desenvolvimento econômico e exclusão digital, das quais 65% das propostas diretas e 51% das propostas indiretas (transversais) foram incorporadas ao PPA 2024-2027<sup>88</sup>.

Dessas propostas foi criado o programa Pacto Contra a Fome e a Pobreza, voltado para atenção à população em situação de vulnerabilidade e o combate à pobreza. O programa possui seis objetivos expressos: promoção de oportunidades de trabalho e formação profissional; desenvolvimento da produção de alimentos saudáveis; promoção de alimentação segura e de qualidade; atuação sobre as condições de habitação e mobilidade das populações vulneráveis; fortalecimento das instâncias de participação social; e expansão da proteção a grupos vulneráveis.

Para a implementação do programa, foram realizadas 19 ações orçamentárias com a participação de 12 órgãos do governo. Dotado de caráter estratégico e prioritário, está previsto um investimento de mais de R\$153 milhões de reais para 2024, com aportes da Secretaria de Agricultura e Pecuária; Agricultura Familiar; Secretaria de Educação (referente à merenda escolar) e da Secretaria da Assistência e do Desenvolvimento Social (com foco em moradia e segurança alimentar).

As Políticas Públicas de combate à pobreza e a desigualdade não necessariamente se restringem a melhoria de renda, mas implicam, também, no enfrentamento das especificidades dos territórios e na observação de seus indicadores. Por isso, políticas públicas que atendem a população vulnerável podem ser associadas na busca pelo êxito do planejamento. Nesse sentido, destaca-se, em Alagoas, o CRIA (programa de transferências de renda por meio dos cartões) e o Escola 10, que têm sido fundamentais para que as atuais gerações de crianças e jovens tenham melhores expectativa de vida e oportunidades na transição para a fase adulta, ajudando a romper círculos viciosos de pobreza. Além disso, o programa de merenda escolar, a construção de restaurantes populares e cozinhas comunitárias, são estratégias fundamentais para fornecer uma boa alimentação à sociedade, minimizando os efeitos da pobreza e da fome.

---

<sup>88</sup> ALAGOAS. Governo de Alagoas. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Pobreza e **Desigualdade em Alagoas**: cenários e estratégia para o PPA 2024-2027: PPA participativo 2024-2027. Maceió: Governo do Estado, 2023, *E-book*.

### 4.3 Gênero no PPA Participativo 2024-2027

A temática de gênero e as ações de promoção da equidade de gênero foram pautas escolhidas como prioritárias na construção do PPA 2024-2027. Desse modo, nas oficinas temáticas foi realizado um diagnóstico preliminar a partir da escuta social, estabelecendo marcadores de gênero e raça no planejamento estadual e tornando expresso o orçamento público direcionado a esse tema. O debate acerca dessa temática também ocorreu nos fóruns regionais de planejamento através de grupos temáticos direcionados para mulheres, povos tradicionais e originários e da abordagem transversal das pautas de gênero e raça nas discussões, incluindo debate sobre infraestrutura, mobilidade, meio ambiente, saúde, esporte, desenvolvimento econômico, inovação e competitividade<sup>89</sup>.

Durante esses debates, os participantes foram estimulados a apresentar suas demandas na forma de propostas de ação. Dentre as propostas levantadas nos fóruns regionais e nas oficinas temáticas, destacam-se: cursos técnicos; curso de aceleração da instrução formal básica e média (EJA); ampliação do programa de creches; construir, fomentar e revisar políticas públicas direcionadas; educar crianças para a igualdade de gênero; disponibilizar atendimentos psicológicos e comportamentais; estruturar redes de apoio; direcionar programas sociais adequados às mulheres; criar um plano de ação articulado com as secretarias; levar letramento sobre diversidade e inclusão para as instituições públicas e privadas; criação de um censo para mapear e quantificar todas as diversidades; divulgar e usar os dados na criação de políticas públicas do estado; criação de um centro de referência e acolhimento (saúde, educação, socioeconômica e direitos); formação para profissionais/conscientização; projetos voltados para mulheres que residem em zonas de risco; mais canais de denúncia e publicização dos que já existem; fortalecimento da rede de atenção às violências; maior efetivo de PMs femininas; projetos voltados para mulheres que residem em zonas de risco; atendimento especializado para mulheres vítimas de violência; fomentar a criação de conselhos municipais de mulheres e secretarias; políticas voltadas para a implantação da cultura da paz na primeira infância (revisão dos planos de educação); e políticas voltadas à inserção de mulheres vítimas de violência no mercado de trabalho/geração de renda.

A partir dessa discussão a administração pública pôde identificar, de forma territorializada e direcionada, os anseios da população para essa pauta e usar as propostas de ação para subsidiar o processo de elaboração das ações orçamentárias por parte dos órgãos

---

<sup>89</sup> ALAGOAS. Governo de Alagoas. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. **Alagoas Mulher: PPA**. Maceió: Governo de Alagoas, 2023, *E-book*.

estaduais para o PPA 2024-2027, dando origem ao Alagoas Mulher, um programa intersetorial do governo voltado para as mulheres do Estado, que conta com sete ações orçamentárias de quatro diferentes órgãos: Secretaria de Estado da Agricultura do Estado de Alagoas; Polícia Militar do Estado de Alagoas; Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Alagoas; e Secretaria de Estado da Mulher e dos Direitos Humanos.

Com a preponderância da atuação da Secretaria de Estado da Mulher e dos Direitos Humanos, esse programa visa o desenvolvimento de políticas públicas que alcancem as questões de violência de gênero, do acesso a serviços públicos, da proteção e promoção de direitos e da autonomia financeira das mulheres.

Nesse sentido, busca-se empoderar as mulheres através do desenvolvimento de ações de promoção de equidade de gênero e ampliação do acesso a serviços públicos. Além disso, o programa tem como objetivo estimular a geração de renda e a presença feminina nos espaços de poder e decisão, desenvolvendo ações de proteção e promoção dos direitos das mulheres, por meio de ações de combate e prevenção à violência, e promoção da qualidade de vida.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia representativa, no Brasil, vem sendo alvo de muitos questionamentos e desconfiança. A sociedade não sente que seus anseios estão sendo atendidos, e por isso, não se percebem representados por aqueles que elegeram através do voto. Em matéria orçamentária, o cenário não é muito diferente, sendo frequente o sentimento de frustração e desesperança frente à atuação estatal na garantia de efetivação de direitos fundamentais através da elaboração e execução do orçamento público.

Em resposta a essa crise de legitimidade, surge um desejo coletivo de uma maior abertura democrática, através da participação direta dos cidadãos no processo de tomada de decisão. Nesse sentido, o Orçamento Participativo apresenta-se como uma alternativa possível para promover uma maior participação popular, aproximando a sociedade das etapas decisórias da Administração Pública, normalmente desempenhadas apenas pelo Poder Executivo.

Assim, o Orçamento Participativo consiste em um mecanismo de planejamento da atuação estatal que permite a identificação das reais necessidades da população através do olhar daqueles que estão próximos ao problema, estabelecendo, assim, as principais áreas que deverão receber investimentos. Além disso, o modelo de orçamentação participativa promove a aproximação entre os cidadãos e a administração pública, possibilitando uma construção conjunta de soluções.

Ao convocar a comunidade para participar das deliberações e decisões acerca dos problemas sociais, diminui-se a arbitrariedade na alocação dos recursos públicos, que passam a ser distribuídos de maneira mais racional. Logo, a sociedade começa a atuar como um novo núcleo deliberativo em associação com o Poder Executivo e Legislativo, promovendo uma evolução do exercício da democracia através da construção de uma matriz alocativa mais consensual e, por isso, mais justa. Além disso, a participação da sociedade no processo de elaboração do orçamento aumenta a possibilidade de efetivação do mesmo.

Aos críticos do modelo, os questionamentos sobre a legitimidade constitucional da participação popular direta parece ser algo que não encontra embasamento, já que ela se encontra prevista em artigos da Constituição Federal. Além da Constituição Cidadã, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Cidades também trazem a previsão da participação popular direta no processo de elaboração do orçamento.

Para sua efetivação, porém, é necessário superar alguns obstáculos como a larga margem de discricionariedade do Poder Público para alterar o conteúdo do orçamento, não havendo garantias de que aquilo que foi discutido e aprovado será mesmo concretizado. Desse modo, a

participação popular deve gerar algum tipo de obrigação ao gestor, não podendo ser vista apenas como uma etapa formal e lúdica dentro do processo orçamentário. Outro ponto que deve ser observado é a qualidade e o meio de fornecimento das informações necessárias para uma tomada de decisão livre de vícios, como a manipulação política. Assim, os dados precisam ser fornecidos de maneira simplificada, através de meios de comunicação de amplo acesso público.

Com a atenção voltada para a superação de tais obstáculos, é possível observar a difusão de experiências exitosas pelo Brasil. Desde a experiência pioneira do Município de Porto Alegre, muitas outras foram implementadas, alcançando resultados satisfatórios quanto a construção de um orçamento que reflita as reais necessidades da população. Dentre esses exemplos, destaca-se a elaboração do PPA 2024-2027 do Estado de Alagoas, realizado a partir da contribuição deliberativa de 1,8 mil pessoas dos 102 municípios alagoanos. Através de consulta popular, foi possível determinar as prioridades para a alocação de recursos, atendendo as demandas de maneira regionalizada e respeitando as especificidades locais de cada território.

Por isso, é extremamente necessário que o Poder Público convoque, e que a comunidade atenda o chamado, superando a apatia provocada por uma tradição de má gestão e descaso por parte dos governantes, para que a partir de um olhar conjunto, Administração Pública e sociedade possam construir um ambiente político que permita a construção de uma sociedade mais justa através do exercício livre e pleno da cidadania, contribuindo para o resgate das funções precípuas que motivam a constituição e manutenção de um Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, *E-book*.

ALAGOAS. Governo de Alagoas. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. **Alagoas Mulher: PPA**. Maceió: Governo de Alagoas, 2023, *E-book*.

ALAGOAS. Governo de Alagoas. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. **Participação Social: uma experiência do Governo de Alagoas: PPA participativo 2024-2027**. Maceió: Governo de Alagoas, 2023. *E-book*.

ALAGOAS. Governo de Alagoas. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. **Pobreza e Desigualdade em Alagoas: cenários e estratégia para o PPA 2024-2027: PPA participativo 2024-2027**. Maceió: Governo do Estado, 2023, *E-book*.

AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n.1, p. 79-97, jan./mar. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/kq5LmXZ6RSSjxkJcQG8GLBd/?format=pdf>. Acesso em: 22 dez. 2023.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 411.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, [1964]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 13 nov. 2023.

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, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 21 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 10. ed. Brasília: Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BULOS, Uadi Lammêgo. Finanças Públicas e Orçamento. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 211, p. 281-299, jan./mar.1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47144/45720>. Acesso em: 13 nov. 2023.

DALLARI, Adilson. Orçamento Impositivo. *In*. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 309-328.

FEDOZZI, Luciano. Esfera Pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Revista Estudos de Planejamento**. Porto Alegre, v.19, n.2, p. 236-271, 1998. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/article>. Acesso em 28 dez. 2023.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 64.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 273.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O Custo dos Direitos**: porque a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019, p. 5.

MARTINS, Urá Lobato. Orçamento impositivo brasileiro: reflexão sobre os avanços e as limitações decorrentes da emenda constitucional n. 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**. Curitiba. v. 2, n. 2, p. 382-389, jul./dez. 2016.

MATIAS- PEREIRA, José. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. **Sequência de Estudos Jurídicos e Políticos**. Florianópolis, v.38, n.76, p. 138-312. ago. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n76p183>. Acesso em: 23 dez. 2023.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 595.

ONU-HABITAT. **Perfil Socioeconômico das grotas de Maceió, Alagoas**. [S.l.]:ONU, 2021. Disponível em: [https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/aef5ceab-996e-42ad-8b07-35bf38e6bf9a/resource/68d0da2b-a4a9-4ed1-b3e5-65c3589cd1c0/download/apresentacao\\_perfilsocioeconomico.pdf](https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/aef5ceab-996e-42ad-8b07-35bf38e6bf9a/resource/68d0da2b-a4a9-4ed1-b3e5-65c3589cd1c0/download/apresentacao_perfilsocioeconomico.pdf). Acesso em: 09 dez. 2023.

PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica de Porto Alegre**. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br/lei-organica/>. Acesso em: 26 dez. 2023.

PORTO ALEGRE. Prefeitura de Porto Alegre. Secretaria de Governança Local. Secretaria da Cultura. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: 25 anos**. Textos de Poti Silveira Campos; Núbia Silveira. Porto Alegre: Editora da Cidade, 2015. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smgov/orcamento-participativo>. Acesso em: 26 dez. 2023.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. 1. ed. São Paulo: Manoele, 2001.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, introdução, p. 39-83. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7371416/mod\\_resource/content/1/para-ampliar-o-canone-democratico.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7371416/mod_resource/content/1/para-ampliar-o-canone-democratico.pdf). Acesso em: 11 nov. 2023.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.497.

SCAFF, Fernando Facury. **Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86**. [S.l.]: Consultor Jurídico, 24 março. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86/>. Acesso em: 27 dez. 2023.

SOUZA, Érica Xavier. **O Orçamento Participativo como uma Ferramenta de Co-gestão da administração pública: um estudo realizado na Secretaria de Cultura da Cidade do Recife**. IX Congresso Brasileiro de Custos: São Paulo, 2002.

TEIXEIRA, Keuler Hissa. Uma análise espacial da pobreza no Estado de Alagoas. **Revista de Desenvolvimentos Regionais**, v. 25, p. 2668-2692, 18 dez. 2020. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/15196>. Acesso em: 09 dez. 2023.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.