

---

## CIDADANIA PARTICIPATIVA: O CASO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL DE IPATINGA-MG

*Fernando Laércio Alves da Silva\**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Orçamento público: uma necessidade do estado contemporâneo. 3. O processo de democratização pós 88: dos modelos tradicionais à cidadania participativa. 4. Montagem e realização do orçamento participativo: a experiência do município de Ipatinga – MG. 5. Conclusão.

**RESUMO:** No contexto de redemocratização nacional e a partir da Constituição de 1988, que almeja garantir a democracia formal e material, pretende-se, com este trabalho, desenvolver sobre o orçamento participativo, um dos instrumentos de participação popular direta. Neste sentido, pautar-se-á a abordagem do tema em duas etapas, uma teórica e outra prática, focada no município de Ipatinga, MG.

**ABSTRACT:** In the context of national re-democratization and from the 1988 Constitution, which aims to guarantee the formal and material democracy, it is intended, with this work, to develop on the participative public budget, one of the instruments of direct popular participation. In this sense, it will be sought to face the problem in two phases, one theoretical and another applied, focused on the city of Ipatinga, MG.

---

\* Professor do Curso de Direito da Universidade Presidente Antonio Carlos e Mestrando em Direito – Área de Concentração Políticas Públicas e Processo, pela Faculdade de Direito de Campos



## 1. Introdução

O último quarto do século XX mostrou-se, no Brasil, um período de intensas mudanças dos cenários jurídico e político pela derrocada do regime militar que governava o país desde a década de 60 e abertura de um processo de redemocratização.

Um dos pilares dessa nova fase política é a Carta Constitucional promulgada em 1988. A chamada “Constituição Cidadã”, tem por meta a garantia da democracia não apenas formal, manifestada de tempos em tempos pela escolha direta dos integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo nas três esferas de Governo, Federal, estadual e Municipal, mas também de processos de participação direta da população na determinação das políticas públicas.<sup>1</sup>

Exatamente dentro desse contexto é que se pretende, no presente trabalho, dissertar acerca de um dos instrumentos de participação popular direta nos rumos políticos do Estado que se vem desenvolvendo ao longo dos últimos anos, denominado orçamento participativo.

Através dele, segundo seus defensores, os cidadãos de determinada localidade definem diretamente as prioridades orçamentárias, possibilitando uma atuação governamental mais incisiva sobre os reais problemas levantados pela própria sociedade civil.

Nesse sentido, pautar-se-á a abordagem do tema em duas etapas, uma teórica e outra prática.

Na primeira, serão analisados, sucintamente, os principais aspectos do orçamento público e como a elas se adequa o modelo orçamentário com participação popular.

Já na segunda etapa, com base nos elementos levantados, propões um estudo de caso, tomando-se para

---

<sup>1</sup> COSTA, Juliana Pedrosa, Gestão Democrática das Cidades. *Revista de Direito Municipal*, p. 81-102, jul.-set. 2004.

análise a experiência do Município de Ipatinga-MG, que já há alguns anos adota o orçamento participativo para definição das políticas públicas.

## **2. Orçamento público: uma necessidade do estado contemporâneo**

### **2.1. Noções gerais**

As noções de receita, despesa e, por conseguinte, orçamento público nos moldes atuais são criação recente, não ultrapassando o Estado Moderno.

No entanto, desde os tempos mais antigos sabe-se que, por vezes, recorre o poder soberano ao povo para o custeio de suas necessidades mais urgentes, falando-se sempre em um mecanismo, ainda que embrionário de aferição de despesas e receitas consideradas essenciais pelo soberano.

Assim, por exemplo, no Regime Feudal, sendo necessária alguma despesa extraordinária, recorria o rei ou, quando o caso, o senhor feudal a seus súditos, como, por exemplo, em caso de guerras, os quais, em Assembléia, deliberavam acerca do solicitado, conforme relata Aliomar Baleeiro<sup>2</sup>

Tais situações, no entanto, era considerada exceção, vez que, na época, graças ao fracionamento do poder nas instituições feudais, os gastos dos senhores feudais e do próprio rei eram custeados, em regra, por suas propriedades dominicais.

Mesmo porque, também, não havia uma atuação diretamente em favor da população que justificasse o patrocínio por parte dela nos gastos do soberano, sendo

---

<sup>2</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 413

sempre tenso o processo de deliberação sobre o custeio de seus gastos pelos integrantes do corpo local.<sup>3</sup>

Com a superação do Regime Feudal, passando pelo Estado Moderno e, atualmente, pelo Estado Contemporâneo, não só o paradigma sobre a titularidade do poder político foi alterada, passando dos monarcas para o povo.

Nesse processo, a própria discussão acerca da finalidade do Estado se modificou, agora visto como um ente a serviço de seus soberanos no atendimento de suas necessidades fundamentais.

Por isso, também, tendo aumentado sobremaneira as necessidades a serem custeadas pelo Estado, necessário que se eleve, na mesma proporção, as receitas necessárias a seu desenvolvimento.

Inerente, porém, à própria natureza da sociedade contemporânea, as necessidades públicas são tremendas e, por que não dizer, ilimitadas, passando desde a questões básicas, como saúde, trabalho e moradia, a outras de maior complexidade, como ensino superior, forças armadas, estradas, etc.

Lado outro, porém, a capacidade contributiva para custeio dessas necessidades é limitada e restrita em qualquer lugar do globo, mas especialmente em Estados como o brasileiro, com uma economia instável e alto grau de desníveis sociais.

Ora, o binômio necessidades ilimitadas X possibilidades reduzidas impede a plena satisfação, exigindo a escolha dentre elas de quais serão em cada momento histórico atendidas, bem como de onde virão as verbas para tanto.

Simplificadamente essa é a função do orçamento em geral, opção de despesas conforme a capacidade de custeio.

Tal regra vale tanto para os microcosmos individuais, nos quais os indivíduos assalariados se exercitam para

---

<sup>3</sup> BALEEIRO. *Op. cit.*, p. 411-417

conseguir cobrir as despesas domésticas, como para o ambiente estatal, devendo o poder público abranger nos limites das receitas o máximo de despesas possíveis.

E, com relação ao poder público, essencial se mostra a realização de uma política orçamentária, vez que é ela que definirá os rumos trilhados pelo estado para atendimento das necessidades públicas

Nesse sentido, define Eloy Arantes Ferreira:

*“Orçamento é um ato, que aprovando os planos de governo, autoriza-o a realizar as despesas e arrecadar as receitas, por certo período.”<sup>4</sup>*

Ou, conforme também ensina o mestre Baleeiro, é o ato pelo qual se autorizaria, ao longo de um determinado período, mediante prévia análise, as despesas destinadas ao funcionamento de serviços públicos ou outros interesses do Estado, bem como da arrecadação das receitas demandadas para custeio de tais despesas.<sup>5</sup>

## **2.2. Aspectos políticos e econômicos do orçamento público**

Uma visão mais superficial e simplista do orçamento público poderia facilmente cair no equívoco de considerá-lo mero quadro técnico contábil organizado tão-só para coordenar comparativamente as despesas e receitas públicas, de sorte a garantir maior ordem na atividade administrativa.

De fato, um dos efeitos do orçamento público é esse, porém não o único e, menos ainda, ainda mais nos dias atuais, o mais importante.

---

<sup>4</sup> *Apud* BARROS, Luiz Celso de. *Ciências das finanças*. 5. ed. Bauru: Edipro, 1999. p. 385

<sup>5</sup> *Op. cit.*, p. 411

Mais que isso, o orçamento público tem o papel de disciplinar a atividade estatal, dando-lhe o norte a seguir em suas políticas sociais, econômicas, etc.<sup>6</sup>

Ou, nas palavras de Carlos Vaz:

*“É uma peça de governo muito mais complexa do que isso, porque é o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa da receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro.”<sup>7</sup>*

Em outras palavras, o órgão competente para deliberação do orçamento público tem em suas mãos boa parcela do poder de decisão acerca de quais necessidades estatais serão (e em que proporção) e quais não serão atendidas num dado exercício financeiro.

E não só isso. Não se pode deixar de considerar que a atuação governamental não se restringe à realização de políticas de caráter assistencial, tendo se tornado atividade precípua do Estado a realização de investimentos nas áreas de infraestrutura básica à atração de bons negócios à economia regional, ou, em dadas circunstâncias, até mesmo ele diretamente intentar tais negócios.

Tudo isso amplia o leque das decisões a serem tomadas pelo órgão orçamentário quando de sua feita

---

<sup>6</sup> GUEDES, Álvaro Martins, Controle financeiro e orçamentário público e a descentralização administrativa no Brasil. *Revista do Tribunal de Contas da União*, p. 13-26, jul.-set. 2000.

<sup>7</sup> VAZ, Carlos. A constituição e as duas vertentes orçamentárias: participação no orçamento e orçamento participativo. *Revista da Faculdade de Direito da UFF*, Niterói, v. 3, p. 91, 1999.

e, por conseqüência, impossível evitar que o orçamento público passasse a ser instrumento político.

Dessa forma, sempre se tenta guiar as diretrizes orçamentárias na direção dos interesses dos grupos dominantes na ocasião.<sup>8</sup>

Exatamente pela importância que tem ao bom funcionamento da máquina pública, e pelas conseqüências que gera à sociedade, a definição dos orçamentos públicos não fica (e nem pode ficar) a cargo de um ou de poucos indivíduos.

Pelo mesmo motivo, não pode ficar exclusivamente nas mãos do Poder Executivo, especialmente em regimes presidencialistas, como é o caso do Brasil, sob pena de não retratar as reais necessidades estatais, mas só as que se revelam a esse órgão.

Em atenção a essa questão, desde 1964 a Lei Federal nº 4.320/64 determina a necessidade de passar a elaboração orçamentária pelo crivo do Poder Legislativo, não só na esfera federal, como também na estadual e na municipal.

### **2.3. Breves considerações sobre o processo orçamentário**

Não se pretende nesse breve trabalho uma análise exaustiva acerca do orçamento público, mas apenas o estudo de um de seus aspectos, o caráter político, essencial para a compreensão do instituto conhecido por orçamento participativo.

---

<sup>8</sup> Tal comentário não tem por objetivo realizar qualquer crítica ou acusação de manipulação orçamentária, não passando de uma observação a nosso ver óbvia de que, como no Estado Democrático de Direito o orçamento público é feito na seara de debates e conflitos de opiniões e interesses dos mais diversos, sempre um dos grupos em debate, o mais coeso, terá mais interesses abrangidos pela versão final do orçamento.



No entanto, para que oportunamente se entre nessa seara, importante se faz uma análise, ainda que sucinta sobre o processo de elaboração do orçamento público.

Nos artigos 165 a 169 o legislador constitucional de 1988 positivou as questões fundamentais à elaboração e cumprimento do orçamento público, deixando a cargo de norma infraconstitucional a tarefa de mais detalhadamente sistematizar a atividade orçamentária, o que se dá, atualmente por meio da Lei Federal nº 4.320/64.

Conforme em se pode compreender pela análise de tal instituto normativo, o orçamento público, fundamentado nos princípios de unidade, universalidade e anualidade, realiza seu ciclo perfeito em cinco fases: proposta, apreciação parlamentar, sanção da lei, execução orçamentária e encerramento do ciclo pela prestação de contas ao término do exercício financeiro.<sup>9</sup>

Inicia-se o ciclo orçamentário no momento em que o chefe do Poder Executivo, no prazo estabelecido legalmente, a dizer, pela Carta Constitucional Federal, se for o caso de orçamento federal, pela Carta Estadual, se orçamento estadual, ou pela Lei Orgânica, se municipal, entrega ao Poder Legislativo a proposta de lei orçamentária para o exercício seguinte, nos termos, do art. 22 da lei nº 4.320/64, na qual deverá constar detalhadamente a fixação de despesas, conforme sua natureza e respectiva previsão de receitas necessárias.

Importante ressaltar que a formulação da proposta, como já mencionado, é de competência privativa do Poder Executivo, que nesse mister observará, na eleição das despesas orçamentárias, os programas de governo.

Encaminhada ao Poder Legislativo, inicia-se regularmente o processo de debates, proposições de emendas e votação para aprovação ou não da lei

---

<sup>9</sup> BARROS. Op. cit., p. 417

orçamentária, nos termos do Regimento Interno da Casa Legislativa.

Há que se observar, porém, que as alterações e emendas formuladas pelos parlamentares devem estar em consonância com o disposto no art. 33 da Lei nº 4.320/64.

Não obstante uma certa limitação à atividade parlamentar no que tange ao oferecimento de emendas ou modificações à proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, sua participação não se resume a uma anuência cega ao texto original.

Ao contrário, tem os parlamentares, nas três esferas de poder, função essencial nessa questão. Como colegiado eleito diretamente pelo povo, mais legitimidade possuem as Casas Legislativas que o próprio Executivo na definição das prioridades orçamentárias que efetivamente interessam à população.

Como já mencionado superficialmente, é o orçamento público instituto de fundamental importância à governabilidade do Estado e ao cumprimento de seu papel em favor dos interesses públicos, razão pela qual não pode ficar sua feitura e condução a cargo de um ou poucos indivíduos, mas sim de um quorum mínimo retrate a composição social e, assim, permita que seus interesses sejam trazidos a baila.

Dissertando sobre esse tema, Osvaldo Maldonado Sanches, com propriedade, ensina que

*“Nas sociedades que acolhem a fórmula representativa de organização – como a brasileira e as da maioria das nações ocidentais -, a vontade geral do povo é manifestada por intermédio dos mandatários eleitos para integrar o Poder Legislativo. Apenas estes têm legitimidade para definir, para cada período de tempo, as políticas públicas, as prioridades e os*

*programas de gasto que interessam à maioria dos segmentos da população que representam.”<sup>10</sup>*

Ressalte-se que o Poder Legislativo não tem competência, nesse *múnus*, para apresentar qualquer alteração na proposta orçamentária que importe em aumento de despesa, o que não impede, porém, que possa propor e alcançar inversões nos gastos do Estado em relação ao projeto originário do Executivo.

E exatamente nesse ponto é que manifesta seu papel caso se detecte que a proposta não está plenamente concorde com a vontade e a necessidade real da sociedade ou com o planejamento de governo previsto pelo plano plurianual.

Infelizmente, porém, e aqui já se adianta uma crítica com que se fundamentam os projetos de orçamento com participação direta da população, os chamados orçamentos participativos, muitas vezes os parlamentares desviam-se de seu papel quando da discussão e votação orçamentária.

Comprometidos com “clientelas e patrocinadores de campanha” muitas vezes preocupam-se em oferecer emendas ao orçamento que lhes beneficiem direta ou indiretamente. Ou ainda projetos meramente eleitoreiros, que apenas mascaram os verdadeiros problemas sociais.

Mais detidamente, porém, trataremos disso à frente, vez que questão crucial em nossa abordagem.

Retornando à discussão acerca do regular andamento do processo orçamentário, discutida e aprovada, com emendas ou não, a proposta encaminhada ao Legislativo, retorna à mesa do Chefe do Poder Executivo para sanção ou veto.

---

<sup>10</sup> SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. *Revista de Informação Legislativa*, ano 35, n. 138, p. 7, abr.-jun.1998.

Em regra, é sancionado o Projeto de Lei Orçamentária normalmente, a não ser que entenda que as emendas à proposta pelo Legislativo impossibilitem a ele, Executivo, fielmente cumprir seus objetivos orçamentários.<sup>11</sup>

Nesse caso, abre-se a possibilidade de vetar parcial ou mesmo totalmente a matéria, tal como ocorre em qualquer processo legislativo.<sup>12</sup>

Promulgada e publicada, pronta está a lei orçamentária para entrar em vigor. Necessário lembrar que, como se inicia e finda o período orçamentário juntamente com o ano civil, isto é, respectivamente, nos dias 1º de janeiro e 31 de dezembro, deverá estar sancionada e publicada a lei orçamentária até o trigésimo primeiro dia do mês de dezembro do exercício anterior ao que se destina.

Em outras palavras, a Lei que conduzirá o exercício orçamentário do ano de 2006, na esfera federal, por exemplo, deverá ser publicada no Diário Oficial da União até o dia 31 de dezembro de 2005, sob pena de iniciar o Estado o próximo exercício sem o devido embasamento legal, o que cria inúmeros problemas e atrasos.

Advindo o novel exercício financeiro, concomitantemente trata o Estado de iniciar as atividades arrecadoras de suas receitas e as de execução das respectivas despesas, exatamente nos termos em que consta da norma legal, com as devidas captações de receitas e empenhos de despesas.

E, transcorrido regularmente o exercício financeiro, encerra-se o cumprimento do orçamento exatamente no

---

<sup>11</sup> BARROS. Op. cit., p. 429

<sup>12</sup> Ainda que realize o Chefe do Poder Executivo veto parcial ao Projeto de Lei Orçamentária aprovado pelo Legislativo, poderá a matéria retornar ao texto sancionado caso o veto venha a ser derrubado pelo parlamento. Caso contrário, entrará em vigor a Lei Orçamentária tal como sancionada pelo Chefe do Executivo e publicada no órgão de imprensa oficial.

dia 31 de dezembro do ano-exercício, vez que, no dia seguinte, 1º de janeiro, tem início um novo período orçamentário.

Não se finda, contudo, o ciclo orçamentário, que ainda requer que o Chefe do Poder Executivo apresente a prestação de contas do período ao Poder Legislativo, que, apreciando-a à luz do parecer apresentado pelo Tribunal de Contas, julgará a prestação, aprovando-a, caso em que se encerra efetivamente o ciclo orçamentário ou estabelecendo, em caso de vícios, as medidas a serem tomadas.

Trata-se essa, em verdade, de fase tão importante quanto a da votação do orçamento.

A fase de apreciação e votação da proposta orçamentária, como já mencionado, é essencial por se tratar do momento primeiro em que o Legislativo fiscaliza a vontade do Executivo em cumprir ou não as prioridades verdadeiras do Estado, alterando-o (o orçamento) em caso de alguma incongruência.

Por sua vez, a fase de julgamento das contas públicas se mostra imprescindível por ser o momento ordinário último para fiscalizar o efetivo cumprimento da lei orçamentária pelo administrador público.

Exatamente por isso é ela de competência, sem prejuízo do controle interno já feito pelo executor da atividade administrativa, dos membros do Legislativo, órgão colegiado e hierarquicamente independente do Poder Executivo, seguindo de forma patente o princípio dos “freios e contrapesos” do sistema tripartite de poderes.

### **3. O processo de democratização pós 88: dos modelos tradicionais à cidadania participativa**

#### **3.1. A mudança de paradigmas no último quarto do Século XX**

*“Em nível interno, democracia sob o viés político é a capacidade da sociedade em se organizar e participar ativamente; sob o viés sócio político-econômico, é a consagração dos direitos mínimos, necessários a uma vida digna; sob o viés sócio-cultural, é uma educação que propicia ao povo definir seus próprios valores. Nessa segunda relação, cidadania é sinônimo de democracia, e como tal não existe jamais em uma sociedade cuja participação nas estruturas político-econômico-social e cultural, é permitida apenas a uma minoria, que para exercer-la tem como condição a exclusão e conseqüentemente a marginalização da maioria.”<sup>13</sup>*

Esse exatamente é o clima que, desde o final da década de 70 tem se intensificado no cenário mundial e, diferente não poderia ser, também no Brasil.

O enfraquecimento do regime militar não apenas em seu aspecto político, mas também econômico, já que introduziu o Brasil em uma intensa crise em fins da década de 70 e início dos anos 80, teve como resultado o fortalecimento do poder político da sociedade civil organizada, representada por suas categorias político partidárias, sindicais e religiosas, processo que se fortaleceu com a anistia política e teve seu ponto chave

---

<sup>13</sup> COSTA. Op. cit., p. 83

na promulgação da Carta Constitucional de 1988, marco na transição militarismo-democracia.

A principal vitória no período, sem dúvida alguma, foi a redemocratização, ou, em alguns aspectos, a democratização política, com livre escolha popular das cadeiras de chefe do Poder Executivo e dos Parlamentares em todas as esferas de governo.

Passada, porém, a euforia inicial, de concreto só restou a certeza de que a simples democracia política não se mostrou suficiente para a implementação das transformações que o Estado tanto necessita.

De fato, os paradigmas que sustentam o modelo público-administrativista nacional ainda permitem imensas lacunas que impedem a comunicação direta indivíduo/Estado e, com isso, que os interesses e necessidades do primeiro se efetivem como prioridades do segundo.<sup>14</sup>

Não se quer dizer que a estrutura tradicional que conduz a atividade pública não se tenha erigido para atender ao interesse coletivo, mas sim que o seu modelo centralizado decisório por vezes se mostra viciado, não conseguindo abarcar ou mesmo penetrar na discussão do que venha ou não a ser do interesse coletivo.

E, o que é pior, essa forma estrutural não se mostra capaz de impedir a busca de segundos interesses pelos administradores públicos, mascarados por falhas sistêmicas.<sup>15</sup>

Em resposta a isso, o que se vê na maioria dos Estados Ocidentais, e entre eles se inclui o Brasil, é a busca de alternativas que levem à descentralização

---

<sup>14</sup> MOLL, Luiza Helena. Orçamento participativo de Porto Alegre. *Revista Sequência*, ano17, n. 32, p. 94, jul. 1996.

<sup>15</sup> Nesse sentido Juliana Pedrosa Costa comenta: "na maioria dos países de democracia liberal, o sistema de representação vive um processo de crise de legitimidade, que se expressa claramente, mediante diversos fatores e formas de comportamento dos cidadãos, que estão cada vez mais desconfiados do sistema eleitoral e apáticos em suas manifestações políticas," Op. cit., 88

administrativa, que pode ser entendida como um processo de redistribuição do poder e dos meios de se exercê-lo, o que não necessariamente coincide com processos de desconcentração administrativa.<sup>16</sup>

E os grupos políticos e de contestação, apercebidos de que o processo de democratização política não necessariamente implicou em democratização econômico-social passaram a pleitear, então, a institucionalização de espaços nos quais essa última pudesse de fato se manifestar.

Seu objetivo, parafraseando Regina RUARO, é a correção das distorções e anacronismos surgidos ao longo dos períodos anteriores de gestão centralizada da *res publica*, permitindo, pela universalização dos debates, o efetivo controle sobre os serviços sociais por parte dos cidadãos.<sup>17</sup>

Em outras palavras, a “bandeira” deixou de se pautar sob o tema democracia política, vez que já alcançada, no caso brasileiro, em 1988, para ter como palavra de ordem a democracia participativa.

Passa-se a uma releitura dos conceitos de democracia e cidadania, que só se concretizam no momento em que o indivíduo efetivamente se percebe integrante do todo, participando ativamente nos mecanismos de ação política.

Não que a tradicional democracia representativa esteja caminhando para a extinção.

Longe disso, mesmo porque a estrutura estatal contemporânea faz dela instituto imprescindível, sendo impensável a aplicação da democracia direta em todas as questões públicas.

Entretanto, em assuntos específicos é essencial que o povo manifeste diretamente, sem a presença de

---

<sup>16</sup> RUARO, Regina Linden. Reforma administrativa e a consolidação da esfera pública brasileira: o caso do orçamento participativo no Rio Grande do Sul. *Revista Interesse Público*, ano 5, n. 19, p. 83, maio-jun. 2003.

<sup>17</sup> Op. cit., p. 84



interlocutores, sua vontade soberana, a fim de garantir maior legitimidade às decisões políticas tomadas.

“A democracia não é apenas um sistema de governo, uma modalidade de Estado, um regime político, uma forma de vida. É um direito da humanidade, dos povos e dos cidadãos. Portanto, democracia e participação se exigem. Democracia participativa constitui em uma tautologia virtuosa, porque não há democracia sem participação, sem povo, mas povo sujeito ativo e passivo do processo político, no pleno exercício dos direitos de cidadania. (...) A democracia participativa não é uma democracia direta. Trata-se de democracia semidireta, marchando no sentido da democracia direta, que representará por muito tempo alguns dos mecanismos da democracia representativa.”<sup>18</sup>

### **3.2. Municípios e democracia participativa: o campo fértil para o orçamento público participativo**

Como se trabalhar, porém, essa democracia participativa dentro de um Estado de dimensões continentais como o Brasil? Ou mesmo em seus Estados-membros?

Impossível? Cremos que não, e exemplo prático de sua potencialidade já se demonstrou no Estado do Rio Grande do Sul.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> COSTA. Op. cit., p. 88-89

<sup>19</sup> Vide RUARO. Op. cit.

Não é, porém, algo que se construa da noite para o dia, mas um exercício experimental lento e progressivo, que deve iniciar-se em pequenas células para, a partir delas, se expandir paulatinamente.

Mesmo porque não se poder perder jamais de vista que seu requisito basilar é a descentralização das decisões.

Ora, nesse contexto, o ambiente mais propício para o desenvolvimento da gestão participada da coisa pública é a municipalidade. E isso tanto em virtude da facilidade de mobilização popular e de seus diversos grupos, como pela maior facilidade em se apontar as questões mais urgentes.

Trata-se ela, a democracia participativa, de um movimento que cresce a partir das pequenas reuniões de condomínios, associações de bairro, comunidades paroquiais, etc, e que daí se expandem, tornando necessária a criação de conselhos que transitem livremente nas esferas locais de poder, como a Prefeitura e a Câmara de Vereadores.

E não só por essa razão é o município a célula-base da democracia participativa.

O Estado Brasileiro passou, ao longo de todo o século XX, mas especialmente, a partir de sua segunda metade por um forte processo de urbanização.

A população, até então eminentemente rural, rapidamente se transportou para as cidades, trazendo para estas os seus problemas, ou pior, fazendo surgir novos problemas até então desconhecidos ou pouco conhecidos.

Um exemplo típico a se citar é o do déficit habitacional: o êxodo rural se deu a partir da propaganda de que a vida na cidade seria mais fácil, com maiores oportunidades de emprego, estudo, saúde, progresso social, etc.

Saem, então, os indivíduos de suas células rurais em busca da “Canaã” urbana. Lá chegando, porém, além

de não encontrarem nenhuma das sonhadas promessas, vêm-se sem moradia, obrigando-se, então, a buscar abrigo sob as encostas ou nas favelas.

Mas por que estamos tratando disso? Exatamente para demonstrar que o processo de democratização efetiva passa pela descoberta dos problemas locais e dos instrumentos de pressão para que os órgãos estatais se ocupem prioritariamente de tais questões.

E perceba-se, que deles se ocupem não por benevolência para com o “povo sofrido”, mas sim porque seu papel de gestor da coisa pública consiste exatamente em efetivar individualmente os direitos fundamentais assegurados pela Carta Constitucional de 1988.

Mas tal efetivação somente se torna possível quando há um processo de comunicação, de pressão direta dos cidadãos sobre o governo.

É, nesse contexto, a proposta do orçamento participativo um dos institutos mais interessantes e, aparentemente, mais eficazes na busca da efetivação dos direitos fundamentais pela participação popular.

E isso por uma razão muito simples, a melhor maneira de se levar à efetivação dos direitos sociais pela máquina administrativa consistem em se permitir aos beneficiários dos direitos a participação na definição dos trabalhos a serem empreendidos pelo poder público.

É bem verdade que dificilmente se conseguirá reunir todo o povo, mesmo no microcosmo municipal, a se reunir em debate para o apontamento das prioridades a serem abrangidas pelo orçamento público, mas ainda assim, a pulverização da discussão em núcleos maiores que o simples diálogo prefeitura-vereador permite um mapeamento mais efetivo acerca do que deva ou não ser enquadrado como despesa pública.

Na verdade, não se trata de uma considerável alteração da estrutura formal do processo legislativo orçamentário, vez que, como se verá oportunamente pelo exemplo do município de Ipatinga-MG. Trata-se, sim, de

uma abertura do leque de formação da proposta orçamentária original e dos instrumentos de controle da execução orçamentária, já que, conhecendo bem o teor do orçamento formulado, tem os cidadãos maior capacidade para fiscalizar o seu cumprimento.

#### **4. Montagem e realização do orçamento participativo: a experiência do município de Ipatinga-MG**

##### **4.1 Um município marcado pela busca do diálogo e da democracia**

Antes de se tratar das regras de elaboração do orçamento público no município de Ipatinga-MG, importante uma breve abordagem das características básicas da localidade que, a nosso ver, foram fundamentais para o atual estágio de participação popular na governança.

Localizado na região leste do Estado de Minas Gerais, entre os municípios de Caratinga e Itabira, trata-se Ipatinga de um município relativamente novo, tendo sua origem ligada à estrada de ferro que liga os municípios de Itabira-MG e Vitória-ES.

Originariamente era apenas um pequeno vilarejo, que, contudo, passou por acelerado processo de crescimento a partir da década de 60, com as obras de construção da Usina Siderúrgica Intendente Câmara – USIMINAS, tendo o distrito se emancipado no ano de 1964.

A partir daí, com a atividade siderúrgica em franco crescimento, mais e mais pessoas migraram para o município, diversificando-se as atividades econômicas. E, hoje, apesar de ainda dependente em grande parte das atividades da Usiminas, outras indústrias fixadas em outros municípios da região, como a Cenibra S/A e o comércio também movimentam a vida econômica municipal.

Assim, acabou o município de Ipatinga por tornar-se o município central da Região Metropolitana do Vale do Aço,

composta também pelos municípios de Coronel Fabriciano, Timóteo e Santana do Paraíso, além de outros municípios menores que integram a Microrregião do Vale do Aço.

Em uma área total de 166,5 Km<sup>2</sup> entre área urbana e rural, o município de Ipatinga concentra uma população total de cerca de 227 mil habitantes, dos quais 36,4% pertencem à população economicamente ativa, PIB de R\$2,93 bilhões, renda per capita de R\$13.200,00 e receita líquida anual de R\$199,5 milhões.<sup>20</sup>

Com essas características trata-se Ipatinga de município de médio porte no contexto nacional, refletindo possibilidades e problemas comuns tanto às demais cidades interioranas como a municípios maiores, dentre os quais, conforme relatado em entrevista aos órgãos oficiais, relativo índice de desemprego, aumento da criminalidade, etc.

Além disso, outro ponto que chama atenção no município é o índice de politização e participação dos órgãos da sociedade civil.

Desde a sua origem como município, sempre ligada e confundida com a própria história da Usina Intendente Câmara, a atuação sindical e de pastorais sempre marcou a história local, tornando elevado o grau de formação político-partidária da população se comparada com o restante do país, especialmente pela atuação de movimentos de centro-esquerda.

Nesse contexto, desde a eleição municipal de 1988, já sob a égide na Nova Carta Constitucional, passou o município por quatro administrações do Partido dos Trabalhadores, a dizer, três mandatos de “Chico Ferramenta” (1989-1992, 1997-2000 e 2001-2004) e um mandato de João Magno de Moura (1993-1996).

---

<sup>20</sup> Todos os dados ora citados foram fornecidos pela Secretaria de Planejamento do Município de Ipatinga e também constam do sítio oficial do município. Disponível em: <http://www.ipatinga.mg.gov.br> e do último Censo

Tais comentários são importantes ao tema porque, exatamente graças a essas características sócio-político-econômicas é que se chegou a implantar no município as regras do orçamento formulado com participação popular a dizer, dois elementos fundamentais: de um lado o índice de receita pública e, de outro, a tendência política local.

Foi a forte presença sindical o principal sustentáculo das bases eleitorais que permitiram o comando contínuo do município pelo Partido dos Trabalhadores por dezesseis anos consecutivos, tempo suficiente para se trabalhar a implantação dos principais programas defendidos pelo partido, dentre os quais o orçamento participativo.

Como já mencionado, a sociedade contemporânea luta pela efetivação do Estado Democrático de Direito e nada mais favorecedor a tal luta, em tese, que um governo de base esquerdista como é a proposta do PT.

## **4.2. Orçamento participativo: origem, previsão legal e evolução<sup>21</sup>**

### **4.2.1. Como o processo começou e sua atual previsão normativa**

A idéia da implantação do orçamento participativo no município de Ipatinga, promessa de campanha do então candidato a prefeito Francisco Carlos “Chico Ferramenta” Delfino iniciou sua concretização tão logo ele se elegeu prefeito municipal em seu primeiro mandato, no ano de 1989, quando se iniciaram as discussões acerca da metodologia a ser aplicada.

---

<sup>21</sup> Todos os dados ora citados foram fornecidos pela Secretaria de Planejamento do Município de Ipatinga ou retirados de LOTTA, Gabriela Spanghero *et al.* Orçamento Participativo Interativo IPATINGA (MG). In: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

No ano de 1990 esse projeto passa a integrar a Lei Orgânica Municipal, mais especificamente seu artigo 103 assegurou a participação direta da população na gestão do município, por meio de diversos conselhos municipais, colaborando na definição das políticas públicas a serem adotadas e, em seu artigo 104, inciso VII, cria especificamente o Conselho Municipal Orçamentário (CMO), com o *munus* de ser o veículo de participação da comunidade na definição das prioridades orçamentárias.

E, para organização do CMO criaram-se também os CRO's (Conselhos Regionais de Orçamento, de atuação local nas diversas regiões em que se dividiu o município, facilitando, assim, a aferição das prioridades e o diálogo popular e, alinhavando tudo isso, o COMPOR (Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias).

Desse processo, porém, trataremos em tópico apartado.

Atualmente, além da Lei Orgânica Municipal, disciplinam a organização do orçamento participativo outras normas legais, a dizer, as Leis Municipais nº 1.345, de 22 de setembro de 1994 e nº 1.771, de 18 de abril de 2000 e a Resolução nº 005, de 28 de agosto de 1998.

#### **4.2.2. De 1989 a 2005**

A evolução do processo de elaboração popular do orçamento municipal de Ipatinga pode ser dividida, conforme ensinamento de FARIA e PRADO<sup>22</sup> e os dados atuais fornecidos pela SEPLAN (Secretaria de Planejamento) do Município em basicamente quatro fases.

Em um primeiro momento, que se estendeu entre 1989 e 1996, quando a proposta ainda era incipiente e causava desconfiança e estranheza, especialmente aos

---

<sup>22</sup> Orçamento Participativo Interativo IPATINGA (MG), Op cit.

políticos de oposição ao governo, a definição das ações prioritárias pela população se limitava às obras referentes às chamadas pequenas despesas, isto é, projetos de execução limitada a um exercício financeiro específico, como obras de saneamento básico, asfaltamento de ruas, etc.

A partir do ano de 1997, quando o orçamento participativo já havia se consolidado perante a sociedade local como um meio de exercício da cidadania sua abrangência foi ampliada, passando os fóruns de discussão e Conselhos (CRO e CMO) na definição das metas dos Planos Plurianuais (PPA's), estabelecendo-se cotas específicas para as diversas regiões conforme as necessidades de cada localidade sanáveis somente por medidas de médio e longo prazo.

Com isso permite-se uma atuação mais eficaz e menos emergencial das políticas públicas.

No ano de 2001 outra fase se inicia, na qual passa-se a primar pela criação de veículos de ampliação e facilitação da participação popular nas decisões orçamentárias.

A primeira medida nesse sentido foi a criação de um sítio eletrônico específico para a divulgação de matérias e envio de propostas com acesso livre a toda a comunidade.

Além disso, intensificaram-se as chamadas Caravanas de Participação Popular, por meio das quais os conselheiros visitam os locais de realização das obras propostas, o que garante uma análise e opção mais eficiente das propostas mais necessárias.

Segundo dados oficiais, nesse período as Assembléias de discussão já contavam com a participação de mais de 5000 pessoas no total.

A quarta fase, que está em curso desde o início do presente ano de 2005, em que outra legenda assume a cadeira do Poder Executivo Municipal, o PMDB, por meio do Prefeito Sebastião Quintão, ocorre a ampliação do orçamento participativo em duas vertentes.



Em primeiro plano pelo aumento da verba a ele destinada que, até então era de cerca de 04 milhões de reais para obras em geral e passa para 08 milhões, dos quais 02 milhões destinados especificamente para a educação e 02 milhões para a área da saúde.

E, em segundo plano, seguindo a idéia de democratização máxima, foram instalados terminais de computação em diversos pontos do município, com acesso à Internet e presença de técnicos aptos a auxiliar e fomentar participação popular pelo envio de opiniões sobre as necessidades municipais e pela concessão do direito de voz a qualquer dos presentes (e não só os membros dos Conselhos) nas reuniões do COMPOR, o que cria a perspectiva de aumento real da participação popular.

#### **4.2.3. Da estrutura de formação e execução do orçamento municipal**

Antes de passarmos à análise do processo de elaboração orçamentária em Ipatinga, necessária se faz uma breve explicação sobre a estrutura dos órgãos envolvidos na questão, quais sejam, a Secretaria de Planejamento Municipal, os Conselhos Regionais de Orçamento, o Conselho Municipal Orçamentário e o Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias.

- Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN

Nos termos do artigo 7º da Lei Municipal nº 1.345/94, a Secretaria de Planejamento – SEPLAN é órgão de assessoramento ao Prefeito e de coordenação geral das atividades relacionadas com a formulação e acompanhamento da execução de todo o planejamento municipal.

Trata-se, assim, de uma das mais importantes pastas da Administração Pública Municipal, por ela passando as decisões sobre a viabilidade das principais políticas adotadas na gestão local.

Dentre suas atribuições podemos citar a elaboração da política de desenvolvimento do Município, a execução dos programas de desenvolvimento físico municipal, a direção e coordenação da elaboração da proposta orçamentária, dentre tantas outras. Mas, entre as principais, com certeza, destaca-se a de conduzir, juntamente com o gabinete do prefeito, vice e os órgãos de participação popular, a elaboração da proposta orçamentária.

- Conselhos Regionais de Orçamento

Os Conselhos Regionais de Orçamento – CRO's, fundamentados no artigo 5º, VI da Lei Orgânica Municipal e instituídos para a facilitação das atividades do Conselho Municipal Orçamentário, sendo, inclusive parte dele, pela Resolução nº 005/1998 do CMO são os órgãos de representação direta da participação da comunidade dos bairros na elaboração do Orçamento Municipal, sendo de sua competência a apresentação das prioridades orçamentárias no COMPOR.

A idéia de criação dos CRO's é, ao mesmo tempo, extremamente simples e eficiente. Pelas próprias dimensões do município de Ipatinga, impossível seria em uma única reunião, ou um único órgão, a sondagem de todos os principais problemas municipais.

Mesmo porque, os mais de cinquenta bairros que compõem o município (além de sua zona rural) possuem características físicas e humanas muito diferentes entre si.

Assim, atendendo às semelhanças e diferenças entre as localidades municipais, dividiu-se o município em oito regiões orçamentárias, para cada uma delas sendo criado um Conselho Regional Orçamentário, responsável pela eleição das prioridades locais e sua apresentação e defesa nas reuniões do CMO e do COMPOR.

- Conselho Municipal de Orçamento

Composto por parte dos delegados efetivos dos CRO's, além dos secretários municipais de obras públicas, do meio ambiente, de saúde, de educação,

cultura, esporte e lazer, de governo e ação social, de desenvolvimento econômico e de planejamento, além do prefeito municipal e vice, é o Conselho Municipal de Orçamento (CMO) o órgão de participação direta da comunidade na definição das prioridades orçamentárias das Regionais.

Sua competência passa pelas atividades de sugerir, fiscalizar e deliberar sobre as receitas e despesas do orçamento municipal, bem como de acompanhar sua execução ao longo do exercício.

É, em verdade, o principal órgão dentro do projeto de orçamento popular, já que realiza diretamente a intermediação entre o Executivo e as comunidades regionais.

- Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias

O termo Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias – COMPOR, na realidade, é usado com dois significados, como referência a todo o ciclo do orçamento participativo, que vai desde a abertura da primeira plenária com a prestação de contas do exercício anterior até o encerramento do exercício em discussão, como também a reunião específica de definição das prioridades orçamentárias que compõem o orçamento público em debate.

Comenta-se aqui o seu segundo significado, pelo qual se trata o COMPOR de reunião anual, aberta ao público, na qual os conselheiros de todas as regionais, juntamente com os representantes de entidades organizadas, referendam as prioridades discutidas nas assembleias preparatórias que serão efetivamente incluídas no orçamento municipal para execução no ano seguinte.

Nesse Congresso, costumeiramente a todos os presentes é concedido o direito de voz<sup>23</sup> e, nos termos do artigo 2º, § 4º da Lei Municipal nº 1.771/2000, tem direito a voz e voto os delegados eleitos em assembleia geral de

---

<sup>23</sup> Segundo informações fornecidas em entrevista com o Secretário Municipal de Planejamento de Ipatinga, Dr. Rodrigo Quintão, realizada no dia 21 de jul. de 2005.

cada uma das Regiões Orçamentárias e representantes do Executivo Municipal.

Pode-se dizer que é o momento em que mais se verifica a atividade democrática direta no orçamento participativo, uma vez que as deliberações alcançadas na reunião do COMPOR vincularão o projeto de Lei Orçamentária apresentado pelo Poder Executivo à Câmara de Vereadores.

Alias, interessante comentar que, conforme se percebeu pela confrontação entre os projetos de lei orçamentária apresentados à Vereança e os textos efetivamente aprovados nos últimos oito anos, pouquíssimas foram as alterações dos vereadores sobre as propostas encaminhadas.

#### **4.2.4. A composição do orçamento municipal**

Seguindo determinação das Constituições Federal e Estadual (Minas Gerais), bem como da Lei Orgânica Municipal, o orçamento público de Ipatinga, no que tange à definição das despesas, é dividido em cinco partes: verbas destinadas ao pagamento de pessoal administrativo; ao custeio das despesas materiais das entidades da Administração Direta e Indireta Municipal; ao custeio das despesas da Câmara de Vereadores (cuja elaboração é autônoma); ao pagamento de dívidas, entre as quais se incluem empréstimos contraídos, precatórios judiciais, etc; e, por fim, as despesas de investimento, que abrangem tanto a execução de pequenas obras, como a reforma de praças, asfaltamento de determinadas ruas, etc como a realização de obras mais vultuosas, definidas no Plano Plurianual, como ocorreu no último ano e no atual, por exemplo, a construção do Hospital Público Municipal.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Segundo dados do orçamento municipal de 2004 e 2005 e informações fornecidas pelas Secretarias Municipais de Planejamento e de Saúde.

Por uma questão estrutural, a nosso ver inerente ao próprio processo evolutivo na implantação do orçamento interativo, ainda não são levadas à discussão popular a integridade das despesas públicas, mas somente a última das cinco partes do orçamento, chamada despesas de investimento.<sup>25</sup>

Ponto positivo, entretanto, é que, segundo dados oficiais, toda a destinação das verbas devidas para investimento (seja para pequenas obras, seja para as previstas nos Planos Plurianuais) é definida de forma participada.<sup>26</sup>

#### **4.2.5. O ciclo do orçamento participativo**

O ciclo orçamentário interativo em Ipatinga pode ser dividido em, basicamente, cinco ou seis fases, conforme o ano: Abertura, Eleição dos Conselheiros (se for o caso, já que o mandato dos conselheiros é de 02 anos), Caravana de Participação, Assembléias Preparatórias, COMPOR em por fim, quando do início do exercício orçamentário, fiscalização da execução orçamentária, que se finda na abertura do ciclo seguinte.

##### **a) Abertura**

A abertura do ciclo de elaboração orçamentária interativa se dá em sessão solene pública, sempre no mês de março, dividindo-se em duas partes: prestação de contas do exercício anterior pelo prefeito, vice e secretários municipais, ocasião em que podem, inclusive, ser sabatinados pelos Conselheiros e apresentação das diretrizes e previsões orçamentárias o exercício seguinte,

---

<sup>25</sup> FARIA; PRADO mencionam em seu artigo a crença de que, em um futuro não muito distante, todas as receitas e despesas municipais serão objeto de discussão pública, vez que se mostraria cada vez mais necessária a ampliação do controle social, fato já percebido pela população. Op. cit.

<sup>26</sup> Segundo dados fornecidos pela Secretarias Municipais de Planejamento.

o que servirá de norte para a condução dos trabalhos dos Conselheiros e da população na definição das prioridades.

b) Eleição dos conselheiros regionais e municipais de orçamento

Essa fase do ciclo somente ocorre bianualmente, vez que esse é o período de mandato dos conselheiros.

Sendo o caso, a eleição dos conselheiros se dá de forma bastante simples.

Em assembléias públicas especificamente convocadas para esse fim, os cidadãos residentes nos bairros que integram a regional orçamentária maiores de dezesseis anos elegem os membros do Conselho Regional efetivos e suplentes, sempre na proporção de 1 efetivo e 1 suplente para cada 1.000 habitantes da região.<sup>27</sup>

Por sua vez, os representantes populares no CMO, chamados Delegados Regionais, são eleitos por cada CRO à base de 1 efetivo e 1 suplente para cada grupo de 10.000 habitantes da região que representa.

Uma vez eleitos, tanto os Conselheiros Regionais como os Municipais, tomam posse do cargo no mês de janeiro do ano subsequente ao da eleição.

c) Caravana de Participação Popular

Experiência pioneira do Município de Ipatinga, consistem as Caravanas de Participação em visitas dos Conselheiros às áreas onde se localizam as reivindicações que aspiram por priorização em cada regional.

As visitas são feitas pelos conselheiros em cada um das regionais, de forma a se permitir o conhecimento efetivo dos problemas de sua própria regional e das demais, o que facilita, ao final, o trabalho de definição das prioridades orçamentárias no COMPOR.

---

<sup>27</sup> Nos termos do artigo 4º da Resolução nº 005/98 do CMO, podem eleger-se Conselheiros Regionais os cidadãos maiores de 18 anos que residirem em um dos bairros componentes da Região Orçamentária.

#### d) Assembléias Preparatórias

Em datas previamente marcadas e divulgadas em toda a regional são realizadas Assembléias nas quais os Conselheiros Regionais, em conjunto com os moradores de sua Região e membros de entidades organizadas debatem e elegem, dentre as reivindicações levadas pelos moradores e as levantadas via Internet (que são previamente fornecidas pela SEPLAN), as prioridades da região a serem levadas ao COMPOR.

Nessas assembléias são pesadas não apenas a necessidade das reivindicações, mas também a viabilidade de serem executadas, o que se faz com base no conhecimento da previsão orçamentária para a região definida pelo Poder Executivo na abertura do ciclo.

Definidas as prioridades regionais, passa-se a aguardar a realização do COMPOR.

#### e) COMPOR

E, fechando a fase de participação pública na elaboração da proposta orçamentária, em data previamente definida na Abertura do ciclo realiza-se o Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias.

Em estrutura montada para comportar o maior número de pessoas possível, geralmente um dos ginásios poliesportivos do município, reúnem-se os Delegados Regionais (membros do CMO) e os membros do Poder Executivo, a dizer, prefeito, vice e secretários, todos com direito a voz e voto.

Participam também do Congresso os representantes de entidades organizadas e demais do povo do município que, embora sem direito a voto, tem direito a voz na defesa de prioridades regionais.

Após oportunidade de discussão em torno de todas as prioridades levadas ao COMPOR, os membros com direito a voto definem quais farão parte do orçamento público do exercício seguinte.

Encerrado o Congresso, órgão competente do Poder Executivo redige a proposta orçamentária final, que é

encaminhada para debate e votação pela Câmara de Vereadores, seguindo, a partir daí o regular andamento de qualquer orçamento público.

f) Execução orçamentária

O trabalho dos Conselhos Regionais e Municipal de Orçamento, porém, não se encerra no COMPOR.

Ao longo de todo o exercício orçamentário são realizadas reuniões em ambos os Conselhos para fiscalização da execução do orçamento. A título de informação, o Conselho Municipal reúne-se mensalmente para análise da prestação de contas do Executivo, e os Conselhos Regionais, de posse de tais informações e do acompanhamento direto das obras, reúne-se bimestralmente.<sup>28</sup>

## 5. Conclusão

No momento em que foi pensada a realização desse breve trabalho, sob inspiração das primeiras aulas de Direito Financeiro no Programa de Mestrado em Direito, Área de Concentração Políticas Públicas e Processo, da Faculdade de Direito de Campos ainda não tinha o autor concepção de toda a importância político-social em torno da atividade orçamentária.

Ao contrário, guardava-se uma visão muito tecnicista sobre o orçamento público em qualquer de duas esferas, em muito contaminada pela falta de atenção dada à matéria pela maioria dos Cursos de Graduação em Direito do país.

Ao longo da atividade de pesquisa, no entanto, essa visão foi, aos poucos se transformando. Especialmente a

---

<sup>28</sup> Em atendimento às necessidades fiscalizatórias tem os conselheiros municipais e regionais orçamentários de Ipatinga amplo acesso a todas as obras em execução no Município definidas no orçamento participativo.



partir do momento em que se iniciou o trabalho de pesquisa de campo no município de Ipatinga-MG.

Nesse momento, inclusive, chegou-se a temer que a temática analisada se distanciasse do Direito Financeira e se tornasse simplesmente um trabalho de caráter político, ou, o que seria pior, político-partidário e, portanto, alheio à cientificidade proposta originalmente.

Entretanto, e essa é a primeira observação importante nessas linhas derradeiras, impossível dissociar-se a atividade orçamentária do Estado da atuação política de seus dirigentes.

Toda ação estatal, e nisso se inclui a de realização de políticas públicas, é marcada pela plataforma de governo, logo, é uma ação política. O que não pode é deixar de ser política para tornar-se “politicagem”.

Nesse sentido, inclusive, o orçamento participativo, ao menos dentro do modelo instituído no município de Ipatinga, mostra-se exatamente como um mecanismo de defesa da democracia de da verdadeira política.

Conscientes de seu papel transformador, os ipatinguenses, ao longo dos 15 anos de experiência e construção do Orçamento Participativo, paulatinamente foram abandonando as práticas de barganha política, tão comuns, infelizmente, no Brasil, isto é, de se eleger este ou aquele político porque prometeu tal ou qual benefício, como um simples asfaltamento de rua.

Mostra-se o orçamento público planejado e executado com participação e fiscalização popular um dos mais legítimos instrumentos democráticos dos tempos atuais. Isso porque reflete, ou ao menos se aproxima o máximo possível, das reais aspirações sociais, garantindo, inclusive maior eficácia governamental.

Segundo dados fornecidos pela Secretaria de Planejamento de Ipatinga, nos últimos anos o COMPOR e as Assembléias regionais tem registrado, no total, a participação de uma média de 7000 pessoas, entre

membros dos CMO's, CRO's, líderes populares e cidadãos comuns, número esse que aumenta a cada exercício financeiro.

Um número ainda tímido se comparado com o total de 227 mil habitantes do município, mas ainda sim mais legitimador das prioridades orçamentárias que uma elaboração fechada entre prefeito, secretários e os poucos treze vereadores do município. Apesar de tímido, por ser composto de moradores de todas as regionais do município, retrata a realizada de cada uma delas, levando a uma construção mais fiel das necessidades municipais.

O fato é que a experiência orçamentária participativa no município de Ipatinga, ao menos aparentemente, vem surtindo resultado, tornando o município, inclusive, modelo de gestão democrática municipal.

Enfim, bem reflete o orçamento participativo a realidade dessa primeira década do Século XXI, na qual a democracia deixa de ser definida simplesmente como democracia política para se tornar algo maior, uma democracia ampla, onde haja efetiva participação do povo na governança estatal.

## Referências

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BARROS, Luiz Celso de. *Ciências das finanças*. 5. ed. Bauru: Edipro, 1999.

COSTA, Juliana Pedrosa, Gestão Democrática das Cidades. *Revista de Direito Municipal*, Belo Horizonte, ano 5, n.13. jul.-set. 2004.

GUEDES, Álvaro Martins. Controle financeiro e orçamentário público e a descentralização administrativa no Brasil. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 31. n. 85. jul.-set. 2000.

LOTTA, Gabriela Spanghero *et al.* In: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

MOLL, Luiza Helena. Orçamento participativo de Porto Alegre. *Revista Seqüência*, Florianópolis, ano 17. n. 32. jul.1996.

NERLING, Marcelo Arno. Orçamento participativo: considerações sobre o método e legalidade. *Logos Veritas*, Santarém, n. 3, 1999.

RUARO, Regina Linden. Reforma administrativa e a consolidação da esfera pública brasileira: o caso do orçamento participativo no Rio Grande do Sul. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, ano 5, n. 19, maio-jun. 2003.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do poder legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35. n. 138. abr.-jun. 1998.

VAZ, Carlos. A constituição e as duas vertentes orçamentárias: participação no orçamento e orçamento participativo: Rio de Janeiro. *Revista da Faculdade de Direito da UFF*, Niterói, v. 3. 1999. Disponível em: <http://www.ipatinga.mg.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2005

