

PROPOSTA DE ESTRUTURA NORMATIVA PARA INSTITUIÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS

Francinildo Carneiro Benicio^a e Olavo Venturim Caldas^b

^a *Doutor em Ciências Contábeis e Administração, Fucape Business School, Vitória - ES, Brasil, francinildo_benicio@hotmail.com*

^b *Doutor em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília - UNB, Brasília - DF, Brasil, olavoventurim@fucape.br*

Resumo

Dentro da administração pública, a teoria da participação no governo é essencialmente normativa, e é amplamente defendido que a participação deve aumentar. Portanto, o objetivo deste trabalho consiste em propor estrutura normativa, de padrão mínimo, que possibilite a implementação e fomento à participação pública no processo orçamentário em âmbito municipal. O orçamento público deve atender aos anseios da população, com uma proposta transparente e incentivadora ao engajamento popular, aproximando o cidadão ao Estado e, assim, maior participação no planejamento municipal, surgindo então o Orçamento Participativo, pensando nos benefícios econômicos e sociais do Orçamento Participativo, e dado o baixo número de cidades brasileiras que vêm adotando essa política pública de forma regulamentada e padronizada. A proposta contribui para elaboração de atos legais que os municípios possam utilizar para a prática e difusão da participação popular na construção do planejamento. Espera-se que este estudo possa auxiliar na difusão da importância do Orçamento Participativo em âmbito municipal para aproximar a sociedade civil da gestão pública e que sirva como incentivo para os cidadãos elaborarem projetos de lei os quais possam regulamentar a participação pública no processo orçamentário dos municípios onde residem.

Palavras-chave: Planejamento municipal; proposta de lei; normatização de orçamento participativo.

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



1. INTRODUÇÃO

A ideia de governança democrática juntamente com suas múltiplas abordagens ao orçamento público obriga os Estados a se tornarem mais abertos e permeáveis às vozes e supervisão dos cidadãos, a fim de aumentar sua legitimidade, justiça e eficácia (Nogueira, 2017). No entanto, apesar dessa reivindicação normativa, muitas complexidades e preocupações têm sido levantadas sempre que a participação cidadã no orçamento público é colocada em prática, especialmente no que diz respeito à sua eficácia na promoção de mudanças significativas (Renzio, Spada & Wampler, 2019).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, chega um novo marco no ordenamento jurídico e político no Brasil (Peres, 2020). Em meados dos anos 1980, visto por muitos como um período difícil economicamente e também político, mas que trouxe no cenário social várias inovações democráticas, desbastando o regime autoritário (Nogueira, 2017).

Neste contexto, surge o orçamento participativo, processo em que as pessoas comuns apresentam ideias, discutem e votam sobre como gastar o dinheiro público (Azevedo Filho, 2016). Ao envolvê-las diretamente na tomada de decisões importantes sobre questões que afetam sua comunidade, muitos esperam que essa forma de democracia participativa fortaleça a vida cívica e política mais ampla das comunidades (Lima & Medeiros, 2018).

Das experiências práticas em território nacional, chama atenção o caso de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul (RS). Na história dessa cidade, Fedozzi (1998) descreve que em meados de 1989 a Frente Popular, partido que assumiu a prefeitura de Porto Alegre, instaurou um processo de Administração Popular, no qual se desenvolveu um modelo de gestão pública com esteio na participação da população e em elaborar e executar o orçamento público. Desde então, o relato positivo dos OPs na região de Porto Alegre e da apresentação do modelo no Fórum Social Mundial vem despertando a atenção de diversos países (Oliveira, 2016).

Apesar dos mecanismos legais para a institucionalização dos OPs, observa-se que o número de municípios brasileiros que adotam a estratégia vem diminuindo a cada ciclo eleitoral.

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



Para Renzio, Spada & Wampler (2019), uma das causas para a redução dos OPs está atrelada à inclinação ideológica (direita ou esquerda) do partido que governa o município. Na visão de Peres (2020), a redução está associada a três causas, e a primeira diz respeito à setorialização e verticalização dos sistemas de políticas públicas que fragmentaram a participação. O segundo motivo está na estrutura das receitas municipais, que deixam as cidades sujeitas a choques macroeconômicos e à estagnação das receitas, e isso se constitui na terceira causa de dificuldades na constituição de orçamentos participativos (Wampler & Goldfrank, 2022).

Diante da baixa implementação dos processos participativos orçamentários na esfera nacional, o objetivo deste trabalho consiste em propor estrutura normativa, de padrão mínimo, que possibilite a implementação e fomento à participação pública no processo orçamentário em âmbito municipal. Para tanto, propõem-se diretrizes de sensibilização para a orientação da sociedade, de maneira que o foco deste trabalho contempla a melhoria quando houver possibilidade de acrescentar ao texto base municipal existente.

Isso posto, a contribuição deste estudo se dá na oportunidade de implementação de modelos participativos e de melhorias nos textos-base municipais e normativos, pois são claros os benefícios positivos da participação pública que resulta na disponibilização da minuta para municípios implementarem o OP; identificação das melhores práticas no OP e ampliação da participação social.

2. ASPECTOS CONCEITUAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Para Azevedo Filho (2016), o OP é um instrumento de resposta dos setores sociais que são mais prejudicados por conta das dificuldades que o governo brasileiro tem para conseguir atender às demandas por políticas sociais. Ainda segundo o autor, há fatores que favorecem a aceitação, propagação e a adoção do OP. O primeiro deles é que, pela Constituição Federal de 1988, foi consagrado o princípio da participação popular, com a experiência satisfatória na cidade de Porto Alegre determinante em sua propagação, visto que ela ajuda a evitar a corrupção

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



e mau uso dos recursos públicos.

Em Gana (país africano), as empresas engajadas no desenho de políticas tributárias estão mais suscetíveis a pagarem seus impostos (World Bank, 2017). Ademais, os benefícios da participação pública não se restringem somente às políticas econômicas e fiscais. Na saúde, em pesquisa sobre os municípios brasileiros, chegou-se à conclusão de relação positiva entre a presença de instituições participativas e redução nas taxas de mortalidade infantil (Touchton, Sugiyama & Wampler, 2017).

Dessa forma, a consulta popular é um instrumento de engajamento das pessoas no OP. Ortiz, Juliani, Seibert & Silveira (2018) estudaram o que determina a participação social em situações de consulta popular promovida pelo governo do Rio Grande do Sul. A análise envolveu o Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões no período de 2005 a 2013. Dos resultados, encontrou-se relação contrária entre os votantes na consulta pública e o nível de escolaridade entre adultos, o número de eleitores titulados e o PIB per capita.

Por outra perspectiva, Goulart, Troian & Rosa (2018) analisaram a percepção existente nos participantes (delegados, gestores e representantes da sociedade) no processo do OP relacionado às demandas populacionais entre os anos de 2013 e 2014, na cidade de Santana do Livramento, RS. A pesquisa, de caráter qualitativa, revelou que os representantes do poder público e da sociedade têm consciência de que as demandas não estão sendo realizadas. Pelo lado da comunidade, espera-se que seja exigido pelos delegados o cumprimento delas e sob a ótica dos delegados, estes reconhecem que elas não estão sendo efetivadas, exigindo respostas do poder público.

Fedozzi, Ramos & Gonçalves (2020) investigaram os determinantes da adoção dos OP nos municípios brasileiros. Utilizando dados da Rede Brasileira de OP (RBOP) combinados a informações sociais e demográficas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram aplicadas técnicas de Regressão Logística Binária e de Análise Fatorial de Componentes Principais.

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



Na concepção de Renzio, Spada & Wampler (2019), a associação dos OPs aos partidos de esquerda e, principalmente ao Partido dos Trabalhadores (PT), é um dos motivos atrelados à descontinuidade dos modelos participativos no Brasil. Para os autores, os escândalos envolvendo o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff e a operação Lava Jato resultaram em um baixo desempenho nas eleições municipais de 2016 para o PT (perda de 60% das cidades governadas). Como consequência da derrocada do partido no cenário nacional, os partidos de oposição à direita e centro-direita foram relutantes em adotar ou prosseguir com modelos participativos do espectro da esquerda.

Existe lacuna na literatura sobre OP em relação aos impactos da ausência de regulamentação que obrigue os municípios à utilização e difusão desse instrumento de participação social. Entretanto trata-se de mecanismo democrático que precisa ser aplicado independentemente da agenda política local.

3. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Políticas de participação pública são tão importantes na administração que estão inclusas na Agenda 2030 (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2021). Nesse caso, tais instrumentos podem ser vistos nas metas que se constituem nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), como o ODS 5 que trata da equidade de gênero; na ODS 10, que trata da redução de desigualdades; e na ODS 16, a qual agrega os temas de paz, justiça instituições inclusivas. Além disso, conforme explicita Guerrero e Petrie (2018), a participação pública ao longo do processo orçamentário está disposta em resoluções na Agenda 2030.

Mesmo com sua inclusão nas metas da Agenda 2030, conforme diagnosticado por Peres (2020), a participação pública nos processos orçamentários dos municípios brasileiros vem caindo ao longo dos anos. Isso pode ser evidenciado por dados obtidos das estatísticas elaboradas por Spada (2017) que compilou as cidades brasileiras com mais de 50.000 habitantes as quais propuseram o modelo de OP pelo menos uma vez no intervalo de 1989 a 2012.

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



A Figura 1 traz a evolução dos casos de municípios brasileiros que utilizaram OP. Por meio desta, podem-se inferir algumas análises. Antes disso, a visualização do intervalo de tempo ocorre a cada quadriênio devido às eleições municipais. De maneira geral, os dados apontam uma frequência de 468 ocorrências de OP em 119 cidades brasileiras com mais de 50.000 habitantes (Spada, 2017).

Além disso, observando a Figura 1, ocorreu um aumento considerável das prefeituras com mais de 50.000 habitantes que utilizaram OP no intervalo de 1993 a 2004. Após 2004, nota-se que o uso desse tipo de instrumento vem reduzindo nas prefeituras municipais. Ao decompor essas informações por regiões geográficas, percebe-se uma grande contribuição da região Sudeste (55,25%) seguida da região Nordeste (19,27%). Para a região Sul (17,95%), acreditava-se que as experiências obtidas na cidade de Porto Alegre resultassem em efeitos de transbordamento para outros municípios, o que elevaria a quantidade de cidades na região com OP. Entretanto, isso não foi notado, uma vez que a região Sul permanece na terceira posição. Novamente, por regiões, a Figura 1 indica que o número de cidades que adotaram OP declinou após a primeira metade da década de 2000 (Spada, 2017).

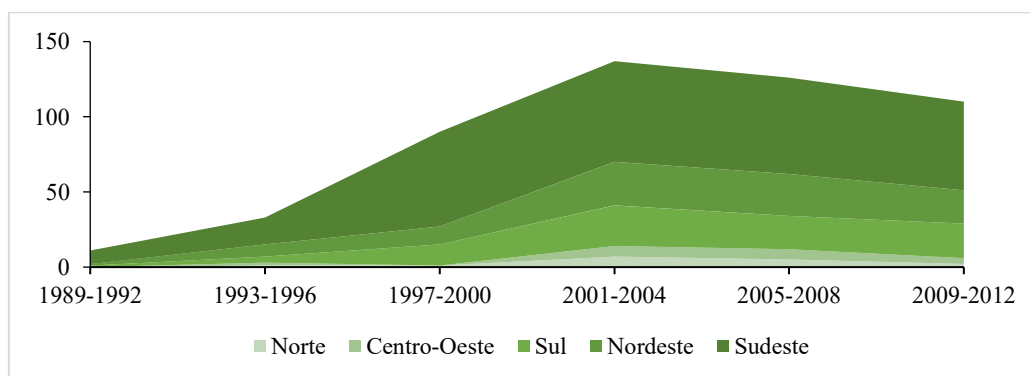


Figura 1: Evolução dos municípios brasileiros com OP, 1989 a 2012.
 Fonte: Elaborado a partir de Spada (2017).

Dando sequência à análise dos municípios com porte superior a 50.000 habitantes, Renzio, Spada & Wampler (2019) acrescentam aos dados a informação de que no ciclo 2013-

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



2016 apenas 58 cidades tinham OPs, número inferior ao do período anterior (2009-2012), quando apenas 101 municípios tinham esse instrumento. Desta forma, corrobora-se o fato de que o número de cidades que possuem OP vem diminuindo gradualmente desde o ciclo eleitoral de 2001-2004.

Embora os resultados anteriores sejam restritos a um tipo de porte municipal, o estudo recente proposto pelo Atlas Mundial do OP aponta que dentre o total de 5.570 municípios brasileiros, existem cerca de 436 iniciativas locais de OP no ciclo de 2013 a 2016 (Dias, Enríquez, & Júlio, 2019). Como agravante, a RBOP (2012) aponta que no intervalo anterior (2009-2012), 482 cidades no Brasil implementaram OP, o que enfatiza novamente a diminuição desse tipo de iniciativa.

Independentemente da forma de análise e do banco de dados empregado, as conclusões são bem claras. Estas apontam uma redução gradual nos municípios com OP em nível nacional.

4. SOLUÇÃO PROPOSTA: PROCEDIMENTO LEGAL PARA ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Em termos técnicos, a operacionalização do Orçamento Participativo envolve a regulação de dois instrumentos, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O primeiro, o PPA (Brasil, 2019a), foi instituído pela CF de 1988 como um instrumento de gestão governamental em médio prazo, com diretrizes, objetivos e metas, e seu intuito consiste em viabilizar a implementação dos programas. O segundo é a LDO (Brasil, 2019b), ferramenta que aproxima o PPA e a Lei Orçamentária de Anual (LOA), sendo estabelecidas algumas diretrizes orçamentárias: disposições relativas à dívida pública, disposições para as transferências, disposições sobre transparência e outras atribuições.

A participação popular, compete na elaboração do PPA e da LDO e somente após a institucionalização desses dois instrumentos pode entrar em execução a LOA. Em linhas gerais, a LOA (Brasil, 2020) regimenta o quanto pode ser gasto e como serão obtidos os recursos necessários para pagar as despesas. No texto base, a LOA distingue entre o orçamento fiscal

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



(poderes atribuídos à União, órgãos e entidades da Administração Pública Federal (direta quanto indireta e fundos), orçamento da Seguridade Social e do Orçamento de Investimento das empresas onde a maior parte do capital social com direito a voto pertence à União (Brasil, 2020).

A iniciativa para a criação de projetos de lei pode partir de diversas entidades. Um projeto de lei que vise à criação de um Orçamento Participativo (OP) em um município pode ser elaborado pelo prefeito, na câmara dos vereadores e por iniciativa popular (Oliveira, 2016), sendo o caso do projeto de lei elaborado a partir das recomendações deste artigo.

Dentre essas ações, são realizadas assembleias locais e setoriais, e prefeito deve apresentar as ações da sua gestão, o plano de investimento e as regras do OP e devem ser eleitos os chamados delegados do OP. Na sequência, ocorrerão reuniões locais e setoriais entre os delegados do OP e a comunidade, que irão decidir, com base em suas percepções, quais os projetos prioritários para execução da gestão pública (Nogueira, 2017).

Quando acordados os projetos prioritários, o OP é então apresentado à Câmara Municipal. Em seguida, o município e o Comitê de Orçamento Participativo irão elaborar o desenho da matriz orçamentária e criarão o Plano de Investimento que será compartilhado e publicado para que sua execução seja monitorada pela população, segundo as normas da Lei Complementar 95 de 1998 (Brasil, 1998).

A participação pública está prevista na Lei Orgânica dos municípios e pode auxiliar na rigidez orçamentária já que indicará aos gestores projetos que demandam mais urgência por parte da população. Ouvir a população pode auxiliar os gestores a alocarem os recursos públicos de forma mais eficiente, levando a gestão a ser mais efetiva, sendo que os benefícios do OP para a gestão pública superam em muito os esforços para implantá-lo.

Em relação às recomendações jurídicas, o projeto de lei deve ser composto por três partes principais (Figura 2): a parte preliminar, a parte normativa, e a parte final (Parlamento Jovem Brasileiro, 2019).

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



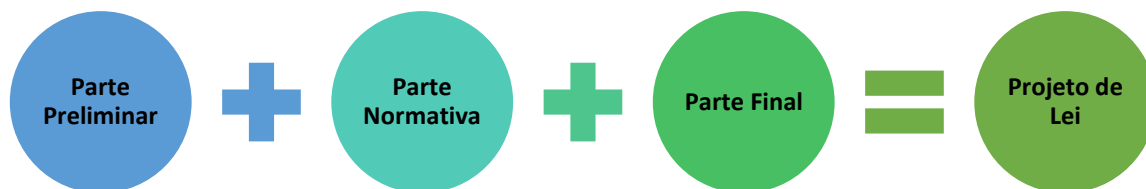


Figura 2: Composição da proposta normativa do projeto de lei.
Fonte: Elaboração própria com base no Parlamento Jovem Brasileiro (2019).

A parte preliminar vai informar o objetivo do projeto de lei, no caso específico deste estudo se refere à criação de um OP para os municípios, através da promoção de ações e audiências públicas, incentivar e legalizar a participação pública na elaboração do processo orçamentário. A parte preliminar é composta também pela epígrafe a qual informa o tipo de lei a ser criada que será complementar, a emenda, que é uma síntese clara sobre o assunto do projeto, e o preâmbulo, o qual indica o órgão que propõe a lei, de iniciativa popular.

A parte normativa se refere ao corpo do texto, descrevendo o conteúdo apresentado no projeto, e aqui serão descritas as ações que devem ser feitas no município para convocar a participação do público na elaboração dos principais componentes do processo orçamentário do município que são o PPA e a LDO, garantindo que a população seja capaz de participar de forma ativa do planejamento e aplicação dos recursos públicos. Esta parte deve apresentar artigos os quais podem ser divididos em parágrafos, alíneas e itens, sendo importante que cada artigo trate de apenas um assunto relacionado ao processo de implementação do OP.

Por último, tem-se a chamada parte final do projeto de lei, que traz informações complementares sobre o projeto e alguns pontos importantes para sua validação. A parte final é dividida em prazo de vigência, justificativa e fecho. Na primeira, o autor indicará quando a lei entrará em vigor; na segunda, será explicada a importância do projeto para a sociedade e devem ser usados argumentos capazes de convencer os parlamentares a votarem a favor da implementação do OP; na última, especifica-se o local de apresentação do projeto, que é a Câmara Municipal, e a data na qual ocorrerá a apresentação do projeto de lei (Assembleia

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



Legislativa de São Paulo,2004).

Considerando que o projeto de lei proposto por este artigo será de iniciativa popular, a Câmara municipal de Santos (2019) orienta que este deve conter a assinatura de pelo menos 5% do eleitorado do município para que possa ser regulamentado pela câmara municipal e, em seguida, apresentado e apreciado para a votação no plenário.

Após a elaboração do projeto de lei com todas as normas seguidas para regulamentação do OP, ele será apresentado na câmara municipal. O projeto passará pelo processo de tramitação no plenário (Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2019). O processo de tramitação vai desde a apresentação do projeto até sua aprovação ou arquivamento, e as etapas do processo de tramitação estão ilustradas na Figura 3. O projeto de lei proposto irá tramitar pela Comissão de Justiça e Redação e será avaliado pelas Comissões de Finanças e Orçamento dos municípios.

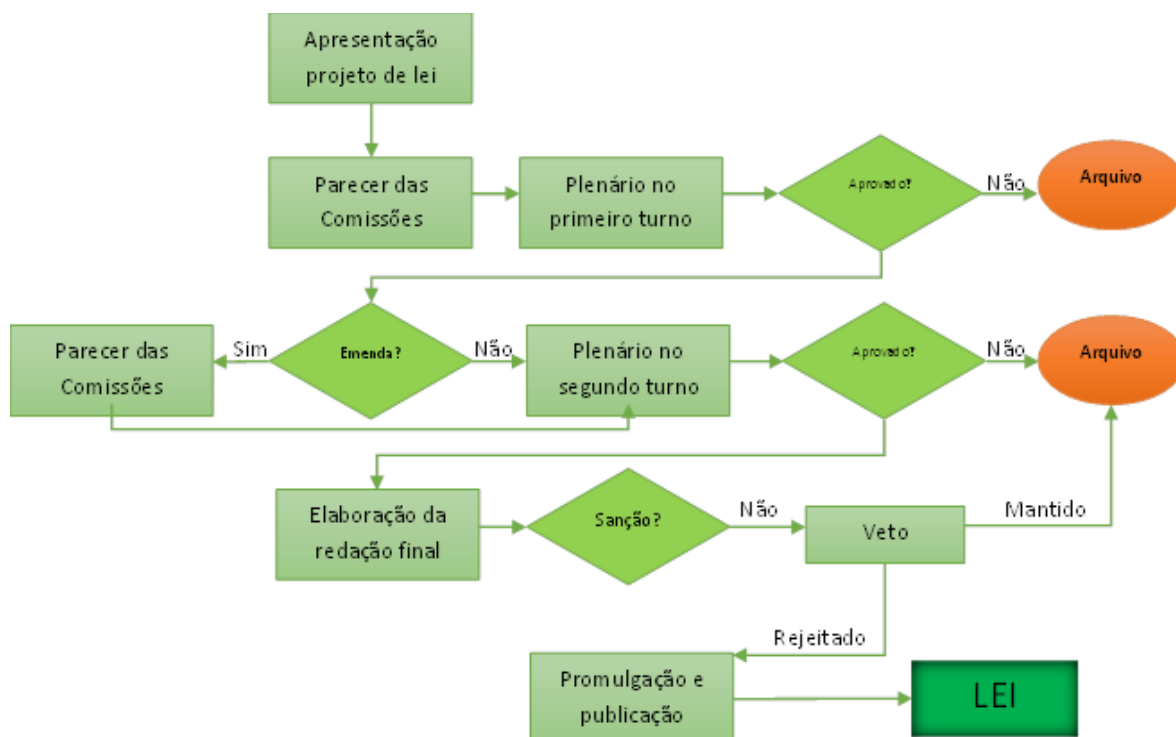


Figura 3: Processo de tramitação da proposta normativa do projeto de lei.
 Fonte: Elaboração própria com base no processo de tramitação.

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



Após o parecer das comissões, o projeto deverá ser discutido e votado pelo plenário no primeiro turno e, se o projeto não for aprovado, ele será arquivado (Parlamento Jovem Brasileiro, 2019). Em caso de aprovação, o próximo passo é avaliar se foram apresentadas emendas ao projeto. Se não forem apresentadas emendas, ele passa direto para o plenário no segundo turno. Caso elas existam, o projeto irá tramitar pelas comissões em segundo turno para que sejam analisadas. Finalizada essa etapa, as emendas e o projeto de lei irão seguir para nova votação no plenário (Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2019).

Se o projeto de lei for aprovado pelo plenário em segundo turno, ele passa para a etapa de elaboração da redação final e, caso não seja aprovado, será arquivado. Depois de aprovado nos dois turnos e passado pela fase de elaboração e redação final, será o projeto de lei enviado ao prefeito para que ele possa dar a sanção ou o veto (Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2019). Em caso de veto, este pode ser mantido ou rejeitado. Nos casos em que o prefeito faça a sanção ou o veto do prefeito ser rejeitado, o projeto passa para a fase de promulgação e divulgação, assim será finalmente transformado em lei. Na próxima seção serão discutidos os benefícios e limitações da proposta (Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2019).

5. PROPOSTA DE LEI

A elaboração da proposta de lei para implantação nos municípios brasileiros, foi construída através da leitura das Leis nº 2.529, de 19.02.2013, Lei nº 1.972, de 23.03.2016 que institui o orçamento participativo no municípios de Guanhães – MG e São José do Rio Preto - RJ, bem como as Leis Orgânicas dos municípios de Fortaleza-CE, Teresina – PI e Parnaíba – PI, que tratam das competências privativas dos municípios, no tocante à elaboração das peças orçamentárias PPA, LDO e LOA, com vistas à inserção da população nesse processo de construção. Diante disso, como forma inovadora e padronizada, segue abaixo, na íntegra, a minuta da proposta de implantação do OP:

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



Dispõe sobre o Orçamento Participativo no município de xxxxxxx, e dá outras providências.

O Prefeito do município de xxxxxxx, Estado do xxxxx, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município, faz saber que a Câmara Municipal de xxxxxxx aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica autorizada a criação do Orçamento Participativo – OP, na esfera municipal, com o intuito de fomentar a gestão compartilhada e o exercício da cidadania, com o propósito profícuo, ao planejamento e ao estabelecimento de políticas públicas orçamentárias.

Art. 2º - São objetivos do Orçamento Participativo – OP:

I – fomentar o interesse da sociedade em relação à gestão pública, para que haja o efetivo exercício da cidadania;

II – criar meios de controle e acompanhamento dos gastos públicos;

III – promover discussão, palestras e similares, envolvendo todos os participantes de forma a levantar demandas pontuais e a prever suas soluções;

IV – gerir, de forma compartilhada entre governo e população, os recursos públicos;

Art. 3º - Para aumentar a participação popular, deverão ser realizadas assembleias locais e setoriais, abertas e periódicas, com a participação do Prefeito Municipal e de representantes dos Poderes Legislativo e Executivo, além da Sociedade Civil.

Parágrafo único. Durante essas assembleias, o prefeito deverá relatar o que por ele já foi feito e o que não existia no período anterior, apresentar plano de investimentos e as regras do processo do orçamento participativo.

Art. 4º - Após a realização das assembleias locais e setoriais, deverão ser marcadas novas reuniões entre os delegados do Orçamento Participativo e a comunidade da zona rural e urbana.

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



§ 1º A divulgação das reuniões deverá atender aos critérios de publicidade e transparência, e serão divulgadas por meio de canais de comunicação diversos, como rádio, internet, páginas oficiais, televisão, carros de som, panfletos, mutirão de mobilização, entre outros.

§ 2º As reuniões entre delegados e comunidades podem ocorrer sem a presença das autoridades, se os delegados desejarem.

§ 3º Os delegados do OP serão cidadãos empenhados em cobrar o cumprimento das diretrizes apresentadas pelo Prefeito Municipal e explanar de forma clara e didática para a comunidade assuntos como: receitas, despesas, investimentos e acerca da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Plano Plurianual.

§ 4º Nessas reuniões, os participantes devem definir quais são os projetos prioritários que deverão ser executados.

Art. 5º - Após a realização das reuniões e acordados os projetos prioritários, deverá o Orçamento Participativo ser apresentado ao Poder Legislativo do Município, momento em que o Comitê do Orçamento Participativo entregará oficialmente ao Prefeito a lista de projetos prioritários definidos através da participação dos cidadãos.

§ 1º O Comitê do Orçamento Participativo deverá ser composto por representantes do Poder Executivo, do Poder Legislativo e da Sociedade Civil.

§ 2º Dentre as atribuições dos Conselheiros que integram o Comitê de Orçamento Participativo, encontram-se as seguintes:

I – expandir o conhecimento sobre o processo orçamentário;

II – apresentar ideias sobre Orçamento Participativo;

III – discutir a metodologia adequada à participação popular na elaboração do orçamento e no acompanhamento da execução orçamentária;

Art. 6º - O município e o Comitê do Orçamento Participativo devem fazer o desenho da matriz orçamentária, ocasião em que o Plano de Investimento deverá ser

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



compartilhado com a população, para, em seguida, ser publicado e utilizado no monitoramento e no cumprimento do que foi acordado.

Art. 7º - O orçamento participativo abrangerá inicialmente o importe de 5% (cinco por cento) das receitas de investimentos.

Art. 8º - A elaboração do Orçamento Participativo – OP deverá ser feita preferencialmente de forma presencial, mas a participação do cidadão pode acontecer em meio digital no portal da transparência do município.

Art. 9º - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 10º - Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de xxxxxxxxxxx, __ de ____ de 2023.

6. CONCLUSÃO E CONTRIBUIÇÃO SOCIAL

O Orçamento Participativo pode ser entendido como uma política pública de democratização da gestão pública que cumpre o papel de aproximar a sociedade civil da gestão municipal (Costa & Perussi, 2018). Um OP municipal é uma forma e a população usar seu poder democrático de forma ativa e de garantir que o público possa decidir junto com a gestão municipal a melhor maneira de alocar os recursos públicos (Guerreiro & Petri, 2018).

Portanto, a participação popular é um instrumento de fortalecimento da democracia (Oliveira, 2016). Quando as pessoas sentem que seus posicionamentos são importantes, elas se tornam mais dispostas a se engajar nos projetos desenvolvidos pela gestão municipal e nas políticas públicas implementadas em seu município (Nogueira, 2017).

Além dos benefícios citados, a participação pública no processo orçamentário aumenta a transparência nas contas municipais através da publicação de suas informações orçamentárias e da prestação de contas das autoridades e dos membros do OP (Nogueira, 2017). Essas ações fazem com que as pessoas tenham confiança na gestão pública municipal, melhorando de forma significativa a qualidade da governança nos municípios, levando à redução da corrupção e da

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



má utilização dos recursos públicos municipais (Costa & Perussi, 2018).

Embora a Constituição Federal, artigo 29, inciso XII (Brasil, 1988) obrigue os municípios a adotarem como princípio ao elaborar suas leis orgânicas a “cooperação por parte das associações representativas com respeito ao planejamento municipal”, muitos municípios ainda não regulamentaram em forma de lei a instituição de um OP. Nesse sentido, é prudente que seja instituído dentro dos municípios um projeto de lei que possa regulamentar o OP e ações que devem ser feitas para sua execução.

Portanto, elaborar um projeto de lei para implementar e regulamentar o OP nos municípios, e com a literatura estudada, pode trazer inúmeras vantagens (Spada, 2017). Dentre as principais vantagens de sua implementação no município, pode-se destacar o aumento da transparência, a confiança das pessoas na gestão municipal e a eficiência em como os recursos públicos serão alocados (Costa & Perussi, 2018).

Entretanto, devem-se destacar as limitações para a elaboração de projetos de lei na implementação dos OPs municipais (Renzio, Spada & Wampler, 2019). Antes de tudo, a ausência do engajamento político pela câmara municipal e dos prefeitos gera um efeito reverso na adesão aos OPs (Nogueira, 2017). Destaca-se a falta de recursos financeiros, uma vez que os recursos são escassos, as possibilidades de se destinar parte de uma verba a determinado setor (educação, infraestrutura, saúde, meio ambiente) é limitada (Guerreiro & Petri, 2018). O baixo engajamento da população na construção do OP também pode ser considerado um fator limitante. Em se tratando da corrupção, é natural que nos locais onde a corrupção seja mais ativa haja uma aversão à adesão dos OPs e, por fim, as divergências ideológicas entre partidos da direita e da esquerda podem reprimir a continuidade dos projetos (Oliveira, 2016).

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



REFERÊNCIAS

- Azevedo Filho, L. M. (2016). *Democracia no Orçamento Público: Orçamento Participativo*. Arcos. Recuperado em 26 setembro, 2021, de <https://www.arcos.org.br/artigos/democracia-no-orcamento-publico-orcamento-participativo>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado em 25 de setembro, 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2019a). Lei 13.971 – *Estabelece o Plano Plurianual 2020-2023*. Recuperado em 25 de setembro, 2021, de <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/Lei13.971de27dedezembrode2019.pdf>
- Brasil. (2019b). Lei 13.898 - *Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências*. Recuperado 25 de setembro, 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm
- Brasil. (2020). Lei 13.978 - *Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020*. Recuperado 25 de setembro, 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13978.htm
- Câmara Municipal de Belo Horizonte. (2021). *O que é tramitação? 2021*. Recuperado em 25 setembro, 2021, de <https://www.cmbh.mg.gov.br/perguntas-frequentes/processo-legislativo-projeto-de-lei-tramita%C3%A7%C3%A3o-qu%C3%B3rum-vota%C3%A7%C3%A3o/o-que-%C3%A9-0>
- Câmara Municipal de Santos. (2019). *Cidadãos poderão apresentar projetos de iniciativa popular na Câmara*. 16 setembro 2019. Recuperado em 23 setembro, 2021, de <https://www.camarasantos.sp.gov.br/cidadaos-poderao-apresentar-projetos-de-iniciativa-popular-na-camara>
- Costa, D. O. & Perussi, C. H. L. P. (2018). *O orçamento participativo como instrumento de gestão democrática: um estudo de caso no município de duas Estradas/PB*. Recuperado de <https://repositorio.ifpb.edu.br/bitstream/177683/959/1/>.
- Dias, N., Enríquez, S. & Júlio, S. (2019). *The Participatory Budgeting World Atlas. Portugal: Epopeia e Oficina*. Recuperado de <https://www.pbatlas.net/home.html>
- Fedozzi, L. (1998). Esfera Pública e Cidadania: a Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 236-272.
- Fedozzi, L., Ramos, M. P.; Gonçalves & F. G. (2020). Orçamentos Participativos: Variáveis Explicativas e Novos Cenários que desafiam a sua Implementação. *Revista de Sociologia e Política*, v. 78, n. 73.
- Goulart, J. L. L. G., Troian, A. & Rosa, N. H. Q. R. (2018). Percepção dos Participantes do Orçamento Participativo em Relação à Implementação das Demandas da População: Estudo de Caso no Município de Santana do Livramento/RS. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 14, n. 1.

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



- Guerrero, J. P. & Petrie, M. (2018). O que é Participação Pública na Política Fiscal e por que é Importante? *Boletim de Análise Político-Institucional – IPEA*, n. 14, jan./jun. 2018. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8543>
- Lei n. 2.529, de 10 de dezembro de 2009.* (2009). Dispõe sobre a denominação da Rua Projetada 60, Conjunto Esperança III, doravante Rua Amadeu Lopes. Recuperado de <https://leismunicipais.com.br/a/pi/p/parnaiba/lei-ordinaria/2009/253/2529/lei-ordinaria-n-2529-2009-dispoe-sobre-a-denominacao-da-rua-projetada-60-conjunto-esperanca-iii-doravante-rua-amadeu-lopes>
- Lei n. 1972, de 23 de março de 2016.* Institui o Orçamento participativo nos municípios de Guanhães (MG) e São José do Rio Preto (SP).
- Lima, R. R. D., & de Medeiros, J. P. (2018). A importância do orçamento público: A participação da população de apodi-rn na elaboração do planejamento orçamentário. *EmpíricaBR-Revista Brasileira de Gestão Negócio e Tecnologia da Informação*, 1(1), 56-78.
- Nogueira, E. (2017). Orçamento participativo: cidadão define como será aplicado o dinheiro público. *Jusbrasil*. Recuperado em 23 setembro, 2021, de <https://elderns.jusbrasil.com.br/noticias/535343230/orcamento-participativo-cidadao-define-como-sera-aplicado-o-dinheiro-publico>
- Oliveira, O. P. (2016). Mecanismos da Difusão Global do Orçamento Participativo: Indução Internacional, Construção Social e Circulação de Indivíduos. *Opinião Pública*, v. 22, n. 2, p. 219-249.
- Ortiz, L. C. V., Juliani, L. I., Seibert, R. M. & Silveira, J. S. T. (2018). Participação dos Cidadãos na Consulta Popular: Determinantes no COREDE Missões – RS, Brasil. *Revista de Contabilidade Dom Alberto*, v. 3, n. 3.
- Parlamento Jovem Brasileiro. (2019). *Como elaborar uma proposta em formato de lei*. Recuperado em 25 setembro, 2021, de <https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/educacao-para-a-cidadania/parlamentojovem/sou-estudante/material-de-apoio-para-estudantes/como-elaborar-uma-proposta-de-solucao-em-formato-de-lei>
- Peres, U. D. (2020). Dificuldades Institucionais e Econômicas para o Orçamento Participativo em Municípios Brasileiros. *Caderno CRH*, Salvador, v. 33, p.1-22.
- Piauí. (2008). *Lei orgânica do Município de Parnaíba*. Parnaíba: Piauí, 23, dezembro.
- Piauí. (2011). *Lei orgânica do Município de Teresina*. Teresina: Piauí, 28, dezembro.
- Renzio, P. D., & Wehner, J. (2015). *The Impacts of Fiscal Openness: A Review of the Evidence*, London: Global Initiative for Fiscal Transparency. International Budget Partnership.
- Renzio, P., Spada, P. & Wampler, B. (2019). Paradise Lost? The Crisis of Participatory Budgeting In Its Own Birthplace. *International Budget Partnership*. Recuperado de <https://www.internationalbudget.org/2019/11/paradise-lost-the-crisis-of-participatory-budgeting-is-its-own-birthplace/>

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:



- Spada, P. (2017). *Dataset on Brazilian Participatory Budgeting: 1989 to 2012*. Recuperado de <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/EDSNJS>
- Wampler, B. (2008). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative politics*, 41(1), 61-81.
- Wampler, B., & Goldfrank, B. (2022). *Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting*. Springer International Publishing.
- World Bank. (2017). *World Development Report 2017*. Washington: World Bank, 2017.

PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



APOIO:

