

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade apresentar de forma clara e objetiva as principais questões relativas à gestão democrática das cidades, aí incluídos o Plano Diretor, o Orçamento Público e a Avaliação dos Resultados, entendida como condição “sine qua non” para a efetiva participação da sociedade na elaboração e acompanhamento das Políticas Públicas e dos objetivos orçamentários.

Uma vez que a gestão urbana vem ganhando espaço apenas nos últimos dez anos e, portanto, não há ainda disponível vasto material que discusse sobre o tema, pretende-se abordar, de forma concisa, aspectos relevantes dessa questão que possam vir a contribuir para a busca de aprofundamento, bem como da disseminação das informações cruciais relativas à questão da urbanização.

Dessa forma, é fundamental compreender o que é o Plano Diretor, seu propósito básico, suas características e seu significado legal, além dos aspectos relacionados ao seu desenvolvimento, devendo ser consideradas sua elaboração, adoção, implantação e atualização, tendo em vista a relevância que lhe deve ser dada, por se tratar de um poderoso instrumento de planejamento da urbanização das cidades, mas com participação popular o que significa que a população também exerce controle sobre ele.

Destacam-se, portanto, os fatores motivadores e determinantes do Plano Diretor, uma vez que o mesmo serve como base tanto para o setor público como para o setor privado no que diz respeito às decisões que deverão ser tomadas quanto ao futuro do desenvolvimento das cidades .

É apresentado também um resumo dos papéis daqueles responsáveis pela elaboração do plano. Uma vez que a participação da comunidade é fundamental no acompanhamento, monitoração e controle do Plano Diretor, como é defendido por vários profissionais da área,

será abordada a participação desses relevantes *stakeholders* (pessoas envolvidas e comprometidas com o processo) pois da mesma forma como o processo requer domínio das técnicas e ferramentas básicas de planejamento utilizadas por planejadores e consultores profissionais, requer igualmente um altíssimo grau de envolvimento da sociedade e o desejo dos líderes locais de se tornarem *stakeholders* no processo, com uma atitude de comprometimento e respeito para com o mesmo.

Serão destacados ainda fatores importantes como o processo de planejamento em si e as necessidades legais envolvidas, bem como as análises de dados e técnicas que podem e devem ser utilizados, os principais aspectos sobre indicadores e como os mesmos são indispensáveis na avaliação de resultados, uma vez que a monitoração e controle de um Plano de tal magnitude são cruciais para seu sucesso.

Tendo em vista que o orçamento público é instrumento de planejamento fundamental para a execução e viabilização do Plano Diretor, qual deve ser o tipo de orçamento a ser utilizado para a realização dos objetivos de desenvolvimento urbano que se quer alcançar?

Dessa forma, o objetivo geral desta dissertação, em resposta ao problema posto acima, é comprovar que, entre vários tipos de orçamento, aquele conceituado como “democrático e participativo” é o instrumento adequado para a viabilização do Plano Diretor Municipal, permitindo a avaliação dos resultados e a efetividade da participação da comunidade e do controle social.

Além da presente introdução, este trabalho contém mais quatro capítulos assim discriminados:

Cap. 2 – Plano Diretor – conceituação; elaboração; importância e outros, ilustrados pelo relato de uma experiência selecionada.

Cap. 3 – Orçamento Participativo – Funções da política orçamentária; conceituação; princípios; planejamento; elaboração; e outros, ilustrados pelo relato de uma experiência selecionada.

Cap. 4 – Avaliação de Resultados – importância da avaliação dos programas, garantindo a efetiva participação da sociedade em sua elaboração e acompanhamento; a conceituação, baseada em Habermas, de cidadania deliberativa como garantia da interação dialógica da sociedade civil, do Estado e do mercado, dentro de uma esfera pública.

Cap. 5 – Conclusão – Estatuto da Cidade; Plano Diretor; Orçamento Participativo; avaliação de resultados e participação da sociedade de forma deliberativa e comprovação da hipótese inicial (problema) da pesquisa.

## **CAPÍTULO 2**

### **PLANO DIRETOR**

O chamado Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, estabelece diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano, amplia o conceito de função social e ambiental da propriedade e define regras e penalidades para a administração municipal.

O Plano Diretor, por sua vez, está previsto no Estatuto da Cidade como um dos instrumentos básicos da política urbana, elaborado a partir do acordo entre os diversos segmentos da sociedade, refletindo a visão consensual sobre o futuro da cidade, ou seja, o projeto da cidade, na forma de lei municipal, onde constem o conjunto de regras relativas ao ordenamento territorial, ao uso e ocupação do solo e à ação dos agentes sociais e econômicos, tanto privados como públicos, sobre o território municipal.

Entretanto, a necessidade de estabelecer a relação entre o público e o privado e de se dar efetividade aos objetivos consensualmente definidos faz com que se torne de fundamental importância um orçamento que seja condizente com o Plano Diretor, elaborado para que o previsto no Estatuto da Cidade realmente aconteça. A implantação dos Planos Diretores deveria estar terminada no final de 2007, quando cada cidade com mais de 20 mil habitantes teria seu Plano particular, acompanhado de um orçamento construído de acordo com as necessidades específicas para torná-lo exequível.

Os instrumentos orçamentários, previstos na Constituição Brasileira, estabelecem, diretrizes, objetivos, metas e programas, além de prioridades, que refletem o planejamento governamental referente ao atendimento das necessidades da sociedade. Esses instrumentos, todos na forma de lei, são o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento

Anual, sendo este último, compatibilizado com os demais, o que autoriza quaisquer despesas a serem feitas, associadas aos objetivos planejados que se quer atingir.

Resta claro, portanto, que as diretrizes gerais previstas no Estatuto da Cidade, refletidas na política de desenvolvimento urbano estabelecida por consenso entre os segmentos da sociedade no Plano Diretor, só poderá alcançar os objetivos planejados através dos orçamentos. De fato, a Lei Federal 10.257/2001 estabelece em seu artigo 4º que para seus fins, serão utilizados, entre outros instrumentos, os planos diretor e plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Neste capítulo serão desenvolvidos tópicos sobre os problemas da cidade e urbanismo; o surgimento de instrumentos urbanísticos, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor (um breve histórico); conceituação, aspectos jurídicos, elaboração, conteúdo, implementação, monitoramento, principais envolvidos (stakeholders) e sua participação e, por fim, será apresentado o caso do Plano Diretor de Diadema, ilustrando a importância da sua elaboração e revisão, à luz da Constituição e do Estatuto da Cidade.

## **2.1. PROBLEMAS DAS CIDADES E URBANISMO**

Uma vez que a urbanização no Brasil se deu de maneira muito acelerada, isto não permitiu que a mesma ocorresse de forma ordenada e, portanto, acabou por acarretar inúmeras consequências econômicas, sociais e políticas desfavoráveis, dentre as quais destacam-se a pobreza, a segregação residencial, a degradação urbana e os problemas de tráfego.

*“A pobreza urbana se reveste de peculiaridades, tanto por conta de suas formas de expressão espacial características (favelas, periferias pobres, áreas de obsolescência), quanto por causa de estratégias de sobrevivência, legais e ilegais, que a ela se vinculam (do comércio ambulante ao tráfico de drogas de varejo).”*

*(...)*

*“A segregação residencial é um resultado de vários fatores, os quais, em si, são altamente problemáticos: da pobreza (e do racismo, sobretudo em uma situação como as dos EUA) ao papel do Estado na criação de disparidades espaciais em matéria de infra-estrutura e no favorecimento dos moradores de elite (principalmente em um país como o Brasil). Superar ou reduzir a segregação depende a superação ou a redução desses problemas.”*

(...)

*“À pobreza urbana e à segregação residencial podem ser acrescentados outros problemas, não raro intimamente associados com elas duas. Um deles é o da degradação ambiental, em relação à qual, aliás, se percebe, em cidades como as brasileiras, uma interação entre problemas sociais e impactos ambientais de tal maneira que vários problemas ambientais, que irão causar tragédias sociais (como desmoronamentos e deslizamentos em encostas, enchentes e poluição atmosférica), têm origem em problemas sociais ou são, pelo menos, agravados por eles.”*

(...)

*“Outro problema é o conjunto de dificuldades vinculadas a um sistema de tráfego ineficiente, anti-ecológico e caro. A prioridade do veículo particular de transporte de passageiros é evidente no Brasil; ela reflete tanto as distorções de mentalidade e defeitos de planejamento, quanto, sem dúvida, a influência da poderosíssima indústria automobilística e seus interesses” (SOUZA, 2005, p.82-85).*

A pobreza urbana e a segregação residencial são, em grande parte, responsáveis por outro problema intimamente vinculado às condições urbanas, qual seja, o da violência em geral. São exemplos a violência no trânsito, quebra-quebras oriundos de protestos e embates entre traficantes de droga de diferentes facções (SOUZA, 2005, p.82). Todos esses problemas decorrentes do adensamento da urbanização brasileira foram agravados pela omissão dos governos, caracterizada pela falta de planejamento e de priorização do interesse público em detrimento do privado, com a abertura de canais para a participação da população na formação e crescimento das cidades. Faltou aos governos a noção de urbanismo.

Do ponto de vista teórico, cabe mencionar como alguns autores definem o urbanismo, uns de forma mais abrangente, outros nem tanto, conforme podemos constatar nas seguintes conceituações:

*“A palavra urbanismo procede do latim urb, urbis, significando a cidade e seus habitantes. Entretanto, o conceito de urbanismo evoluiu no tempo, antes considerado como simples arte de embelezar a cidade, de sagração ao belo, de harmonia e de bom gosto, que seguindo a expressão dos precursores da escola francesa embelir la ville, para expressar-se atualmente como um conjunto de recursos técnicos destinados a proporcionar as melhores condições de vida do homem na comunidade.”*

(...)

*“O urbanismo deixou, assim, de ser mera disciplina da cidade, apenas preocupado com técnicas e conhecimentos relacionados com a construção, reforma e extensão das cidades, para impor-se como expressão do desejo coletivo na organização dos espaços habitáveis, e de realização do bem-estar social do homem” (SANT’ANA, 2006, p.34-35).*

*“Urbanismo é um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” (MEIRELLES, 1998, p.35).*

*“O urbanismo tem quatro funções principais que são: primeiramente, assegurar aos homens moradias saudáveis; em segundo lugar, organizar os locais de trabalho, de tal*

*modo que este, ao invés de ser uma sujeição penosa, retoma seu caráter de atividade humana natural; em terceiro lugar, prever as instalações necessárias à boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; em quarto lugar, estabelecer o contato entre essas diversas organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma. Essas quatro funções, que são as quatro chaves do Urbanismo, cobrem um domínio imenso, sendo o Urbanismo a consequência de uma maneira de pensar levada à vida pública por uma técnica de ação” (LE CORBUSIER apud SANT’ANA, 2006, p.36).*

*“O Urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando ao bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas” (BALTAR apud SANT’ANA, 2006, p.39).*

*“Do ponto de vista urbanístico, entretanto, para um centro populacional assumir a característica de cidade deve apresentar dois elementos essenciais, ter unidades edilícias e equipamentos públicos.*

*Entretanto, fixar um conceito para cidade não é tarefa fácil, principalmente porque se pode tomar como base uma diversidade de abordagens. A cidade pode ser compreendida com fundamento: a) no conceito da sociologia urbana (cidade como “uma organização geral da sociedade”); b) no conceito demográfico e quantitativo (baseado no número de habitantes no núcleo urbano); c) no conceito econômico; d) no conceito jurídico político (a cidade consiste em um núcleo urbano, sede do governo municipal)” (SANT’ANA, 2006, p.43).*

No entanto, nenhuma dessas abordagens isoladas pode definir uma cidade. No Brasil um centro urbano

*“(…) só adquire a categoria de cidade, quando o seu território se transforma em Município. Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal” (SILVA, J A, 2000, p.25).*

Independente do enfoque ou da forma como é definido o urbanismo, fato é que, apenas nos últimos anos a urbanização vem se dando de forma mais estruturada e planejada devido à criação e elaboração de leis e planos, conforme apresentado a seguir. A visão de conjunto dos espaços e edificações disponíveis deve ter uma visão integrada do patrimônio preservando a integridade e inalienabilidade.

## 2.2. BREVE HISTÓRICO

Conforme visto anteriormente, a urbanização gerou significativos impactos que fizeram surgir

*“(...) vários problemas decorrentes do agravamento da desigualdade social, da degradação ambiental e da crescente incapacidade financeira e gerencial dos administradores público para lidar com questões básicas relacionadas à cidadania, tais como saúde, transporte, segurança e educação” (CARTILHA ECG/TCE-RJ, 2006, p.8).*

Surge assim, uma Lei Federal que visa minimizar tais problemas.

*“Em 10 de outubro de 2001 entrou em vigor a Lei Federal nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade (EC). Esta lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano e para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Em decorrência do EC surgem importantes conquistas para a sociedade brasileira, tais como: a gestão democrática da cidade, com participação popular na formulação e implementação de programas e projetos de desenvolvimento urbano; o direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer; o combate à especulação imobiliária, etc” (CARTILHA ECG/TCE-RJ, 2006, p.8).*

Quanto a sua origem, os instrumentos urbanísticos apresentados no EC

*“(...) se originam na Europa, como parte do ferramental necessário para garantir a longa transição da ordem econômica feudal para a capitalista, quando o processo de expansão do sistema econômico em busca de novos mercados obrigou-o a qualificar a mão-de-obra, com vistas a garantir sua disponibilidade e sua reprodução, e a regulamentar cada vez mais as formas como se davam as interações sociais e, em essência, o próprio consumo. As intervenções urbanas de Haussmann em Paris, que se deram na década subsequente às revoluções liberais burguesas européias de 1848, visavam, com o combate à insalubridade, melhorar a disciplina de vida e as condições de reprodução da classe trabalhadora, garantindo a capacidade produtiva da industrialização nascente (TOPALOV, 1988), e controlar os movimentos sociais, por meio da construção de avenidas nas quais as tropas pudessem manobrar com facilidade. Relatos mais precisos desse período destacam como foi nas reformas Haussmanianas que, “pela primeira vez, o poder público investe na ordenação espacial das cidades até então abandonada à ação dos atores privados” (PINON, 2002) É marcante, portanto, que o urbanismo e os instrumentos urbanísticos surgem como um instrumento de controle social do espaço urbano” (FERREIRA & MOTISUKE, 2007, p. 35).*

Dentre os vários instrumentos de políticas urbanas previstos no EC, encontra-se o Plano Diretor *“cujo objetivo é cuidar da função social da propriedade urbana, garantida pelo atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (CARTILHA ECG/TCE-RJ, 2006, p.12).*



Ainda sobre o EC e o Plano Diretor, vale lembrar também que é de extrema relevância que as diretrizes que devem orientar o desenvolvimento da cidade sejam incluídas no Plano Diretor, que deve ser elaborado a partir de um processo de construção coletiva ”(...) que garanta a participação popular, a prioridade do interesse público sobre o interesse privado, e proteja, em especial, a população mais pobre e vulnerável, respeitando o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural local” (CARTILHA NÚCLEO ESTADUAL RJ, 2006, p.11).

No entanto, devemos ter em mente que

*“os “novos” instrumentos ligados à luta pela Reforma Urbana, que dariam origem ao Estatuto das Cidades, desenhados a partir da década de 1980 e ligados ao objetivos da democratização das cidades e supostamente livres do ranço tecnocrático, surgem entretanto como uma tentativa tardia de reação. A reboque, historicamente, das estruturas sociais arcaicas e desiguais que pretendem combater, têm seu potencial e seu possível alcance comprometidos desde sua gênese, já que dependeriam de um Estado forte e fortemente comprometido com a justiça social, o que parece cada dia mais utópico na realidade brasileira” (FERREIRA & MOTISUKE, 2007, p. 37).*

O artigo 182 da Constituição Brasileira, em seus §§ 1º e 2º, dispõe sobre a ordenação das funções sociais da cidade através de políticas de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas em lei, que é a Lei do Plano Diretor.

A política de desenvolvimento urbano, portanto, deve garantir o suprimento das funções sociais (incluindo a função da propriedade), e o bem estar dos habitantes da cidade.

*“As funções sociais da cidade, na verdade, são interesses difusos, pois não há como identificar os sujeitos afetados pelas atividades e funções nas cidades, os proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes, migrantes, têm como contingência habitar e usar o mesmo espaço territorial, a relação que se estabelece entre os sujeitos e a cidade, que é um bem de vida difuso” (SAULE JÚNIOR, 1997, p.61).*

A função social da cidade também foi objeto do tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis elaborado na Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO-92, instrumento que explicitou alguns princípios democráticos condicionantes da política urbana, tais como: *“a) direito à cidadania (participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos); b) gestão democrática da cidade*

*(submeter o planejamento da cidade ao controle e participação da sociedade civil); c) função social da cidade e da propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade” (SANT’ANA, 2006, p.72-73).*

### **2.3. CONCEITUAÇÃO**

O Plano Diretor é o instrumento básico para orientar o desenvolvimento do espaço urbano nos planos físico-territorial e patrimonial, ordenar sua expansão e planejar a destinação e o uso de seus recursos em espaços e instalações.

Uma vez explorados os aspectos relativos ao surgimento do Plano Diretor, passemos agora aos principais conceitos a ele relacionados. O Plano Diretor visa estabelecer de forma planejada (e por isso, é plano) as diretrizes (e por isso, é diretor) para os desenvolvimentos econômicos, sociais, administrativos e físicos do território municipal.

Portanto, a Constituição Federal estabelece que as cidades possuidoras de mais de 20 mil habitantes, ou aquelas que fizerem parte de regiões metropolitanas, ou aquelas áreas de interesse turístico, ou ainda, aquelas áreas que colocam o meio ambiente em risco deverão instituir um Plano Diretor e que tal Plano deverá ter a função de promover o adequado ordenamento territorial, bem como o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, de acordo com o planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo.

Assim algumas conceituações nos parecem bastante apropriadas, tais como:

*“Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administradores nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade. O Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município, é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas*

*realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social” (MEIRELLES, 1996, p.99).*

*“Plano Diretor é plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município” (SILVA, J A, 2000, p. 134).*

*“O plano diretor vem ser o instrumento pelo qual os municípios definirão os objetivos a serem atingidos, estabelecendo o zoneamento, as exigências quanto às edificações e um sem número de outras matérias fundamentalmente pertinentes ao uso do solo” (BASTOS, 2000, vol. VIII, p. 212).*

Desta forma, o Plano Diretor é um instrumento jurídico para a promoção do desenvolvimento integrado das atividades urbanas, de funcionalidade da cidade e, especialmente, de sua função social, constituindo-se no principal instrumento da política urbana, estabelecendo a estratégia para o desenvolvimento e expansão da cidade.

*“O Plano Diretor envolve aspectos físicos, econômicos, sociais e institucionais, entrelaçados entre si, não sendo um fim em si mesmo e tendo por objetivo a melhoria da qualidade de vida da população. No seu aspecto físico, o plano conterà normas e diretrizes sobre o parcelamento do solo, seu uso e ocupação, revitalização e preservação. No aspecto econômico, incentivará a indústria, o comércio, a implantação de serviços, aumentando a oferta de empregos e melhorando as condições econômicas da população. No aspecto social, enfrentará desafios referentes às precárias habitações da pobreza e sua moradia, oferecerá serviços de educação, saneamento básico, saúde, esporte e lazer. No aspecto institucional (administrativo), estará atento aos meios necessários à sua implementação, execução e revisão, inclusive quanto à capacidade de funcionários para este tipo de tarefa” (AGUIAR, 1996, p. 45).*

## 2.4. ASPECTOS JURÍDICOS

Poucos autores mencionam os princípios do Direito Urbanístico visto que se trata de uma disciplina jurídica de formação recente e, provavelmente, por ser também assunto complexo e bastante polêmico, assim como o próprio Plano Diretor. Conforme constatado por Sant’ana (2006):

*“O caput do artigo 40 do Estatuto da Cidade reafirma a idéias de que a aprovação do Plano Diretor se dá por lei municipal, portanto, ato do Legislativo. É a Câmara Municipal que aprova o plano (art. 182, § 1º da Constituição Federal), mas é o Executivo que o elabora. Portanto, é um ato complexo. Sua natureza jurídica é polêmica, havendo quem o conceba ora como ato administrativo, ora como ato normativo, ora como ato em parte normativo e em parte administrativo” (SANT’ANA, 2006, p.141-142).*

Quando da elaboração da Constituição de 1988,

*“foi aberta a possibilidade para que a própria sociedade civil apresentasse, diretamente ao Congresso, propostas legislativas, denominadas de “emendas populares”. Os requisitos para que tais emendas fossem recebidas pelo Congresso Constituinte eram os seguintes: a emenda deveria ser subscrita por, pelo menos, 30.000 eleitores e, além disso, deveria ser apoiada por, pelo menos três entidades da sociedade civil. Uma dessas “emendas populares” foi justamente a da reforma urbana, que obteve o apoio de cerca de 150.000 eleitores. Ocorre, porém, que havia um problema: o Congresso estava, sim obrigado a receber a emenda, mas não a incorporá-la no texto constitucional(...) No fundo, portanto, era mais um mecanismo consultivo que propriamente deliberativo!*

*No decorrer de uma longa tramitação, a emenda, que originalmente possuía duas dezenas de artigos e abrangia vários temas importantes, foi “emagrecendo”, sendo podada, podada, até que, quando a Constituição foi, finalmente, promulgada, em 1988, o capítulo sobre política urbana da Carta Magna continha apenas dois artigos, o 182 e 183” (SOUZA, 2005, p.118-119).*

Tendo em vista a sua importância, foram reproduzidos abaixo os citados artigos da Constituição de 1988:

*“Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

*§ 1º. – O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.*

*§ 2º. – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor.*

*§ 3º. – As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.*

*§ 4º. – É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para áreas incluídas no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de:*

*I – Parcelamento ou edificação compulsórios;*

*II – Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;*

*III – Desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real para indenização e os juros legais.*

*Art. 183 – Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*

*§ 1º. – O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente do estado civil.*

*§ 2º. – Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.*

*§ 3º. – Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (SOUZA, 2005, p.119-120).*

Como se pode constatar, o artigo 182 e seus parágrafos, além do pleno desenvolvimento das funções da cidade e de garantia do bem-estar dos seus habitantes, dispõem, ainda, sobre a desapropriação de imóveis e estabelecem instrumentos para que o Poder Municipal garanta o cumprimento da função social da propriedade.

No entanto, tendo em vista que todos esses direitos, instrumentos e garantias devem estar englobados em uma política de desenvolvimento urbano, devemos compreendê-lo a partir do significado do princípio do desenvolvimento sustentável e do direito ao desenvolvimento, previsto no sistema de proteção internacional de direitos humanos e do meio ambiente. O artigo 4º da Constituição Federal traz inseridos os princípios regentes das Relações Internacionais, ressaltando-se dentre eles os dispostos nos incisos II – prevalência dos direitos humanos e IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (SAULE JÚNIOR, 1997, p.63).

Com relação, ainda, a esses direitos vale a pena citar a análise de Sant’ana (2006) sobre o tema:

*“A declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, reconhece que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.*

*Confirmando estas assertivas analisaremos alguns artigos proclamados na mencionada Declaração, conforme segue:*

*Artigo 1º - O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. (...)*

*Artigo 2º - A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento. (...)*

*Artigo 3º - Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes. (...)*

*Artigo 8º*

*§ 1º - Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e deve assegurar, inter alia, a igualdade de oportunidade para todos, no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.*

*§ 2º - Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos.*

*Denota-se que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, sendo que a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e o beneficiário do direito respectivo. A responsabilidade pelo desenvolvimento é de todos os seres humanos, bem como do Estado, que deve formular políticas públicas e tomar em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento.”*

(...)

*A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente de Desenvolvimento proclamou o princípio do desenvolvimento sustentável e as formas de alcançá-lo, conforme segue:*

*Princípio 3º - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras. Princípio 4º - Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste” (SANT’ANA, 2006, p.75-77).*

Em decorrência dos direitos supramencionados, o Estatuto da Cidade em seu artigo 2º estabelece as diretrizes gerais da política urbana: e estas

*“(...) se constituem como verdadeiras normas gerais do Direito Urbanístico no Brasil. Como tal, são consideradas obrigatórias tanto para agentes públicos como privados. Incluem, ainda, os três entes federativos – União, Estados e Municípios – bem como as três esferas de poder – Legislativo, Executivo e Judiciário (SUNDFELD, 2002; FERNANDES, 2002; SAULE JÚNIOR, 2003). Assim, a política urbana passa a ser controlada por parâmetros normativos de âmbito nacional.*

*Não se trata de mera orientação: qualquer ação ou omissão que contrarie as diretrizes gerais da política urbana nacional pode ser considerada como ilegalidade e, como tal, passível de questionamento judicial. É certo que qualquer ato ou norma a elas contrário pode ser invalidado. O poder público pode ser submetido a sanções caso contrarie esses parâmetros. (FONTES, SANTORO & CYMBALISTA, 2007, p.61).*

Na verdade, não poderia ser diferente pois tais diretrizes foram fundamentadas no artigo 182 da Constituição de 1988, o que significa que

*“a desobediência às diretrizes gerais do Estatuto da Cidade se constitui não só em ilegalidade, mas também em inconstitucionalidade. Tendo em vista a extrema importância dessas diretrizes gerais definidas pelo artigo 2º do Estatuto da Cidade, convém destacar algumas delas que trazem conseqüências mais específicas para a recuperação da valorização fundiária no Brasil, que passa a se constituir como instrumento de justiça social na cidade.*

*Primeiro, os dois princípios constitucionais fundamentais da política urbana (artigos 182 e 183 da Constituição Federal), já definidos pelo art. 2º, caput, considerados como os pilares da ordem urbanística brasileira, a saber: o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana. O desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade supõe a realização plena do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte a aos serviços público, ao trabalho e lazer, para as presentes e futuras gerações (Estatuto da Cidade, art. 2º, inciso I).*

*Já a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes gerais previstas pelo art. 2º (art. 39, Estatuto da Cidade).*

*De acordo, ainda, com o art. 2º, inciso VI, esta ordenação e controle do uso do solo expressos no Plano Diretor devem evitar:*

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão de infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e degradação ambiental.

*O Estatuto da Cidade coloca, portanto, no patamar de normas gerais do direito urbanístico e do planejamento urbano no Brasil, o combate à retenção especulativa de imóvel urbano (art. 2, inciso VI, a), bem como o parcelamento, edificação e uso do solo inadequados ou excessivos em relação à infra-estrutura (art. 2, inciso VI, c) e a instalação de empreendimentos ou atividades de impacto sem previsão de infra-estrutura correspondente (art. 2, inciso VI, d)” (FONTES, SANTORO & CYMBALISTA, 2007, p.62-63).*

Cabe, ainda, destacar que o Estatuto da Cidade, no mesmo artigo 2º, estabelece outras diretrizes relacionadas à justa distribuição de ônus e benefícios de urbanização, conforme a análise de Fontes, Santoro e Cymbalista (2007):

*“Essas diretrizes são orientadas especificamente para a recuperação social da valorização do solo, entendida como elemento importante para a realização da justiça social na cidade. Partem do pressuposto de que os incrementos de valor de uma propriedade urbana que derivam de ações do poder público devem retornar à comunidade como um todo, em vez de serem apropriados pelos proprietários individualmente. As ações públicas que geram valorizações fundiárias – incluindo o investimento em infra-estrutura e serviços, ou ações decorrentes de decisões regulatórias sobre o uso do solo urbano – devem reverter em um benefício a todos os habitantes da cidade.*

*De fato, esses dispositivos fixam uma importante diretriz ao aspecto econômico do processo de urbanização: seu ônus e benefícios devem ser distribuídos segundo um critério de justiça. A presença dessa idéia no Direito Brasileiro não é propriamente uma novidade, pois ela já estava incorporada em institutos como a Contribuição de Melhoria (CF, art. 145, III) e a Desapropriação por Zona (Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941). Mas agora ela assume o status de diretriz da política urbana, com o quê sua influência se amplia (SUNDFELD, 2002: 60). Isto porque como norma geral de direito urbanístico, conforme já dito, deve ser obedecida por agentes públicos e privados, sob pena de invalidade e submissão às sanções correspondentes” (FONTES, SANTORO & CYMBALISTA, 2007, p.63-64).*

Outra diretriz de fundamental importância diz respeito à adequação dos instrumentos de política tributária e financeira dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano e suas já mencionadas conseqüências. Com base nesta diretriz é que os orçamentos devem ser elaborados, englobando os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto, de acordo com o Plano Diretor, para que se tornem os verdadeiros instrumentos de realização dos objetivos do desenvolvimento, estabelecidos como prioritários e compatibilizados com as receitas municipais e com as demais obrigações do governo.

Por fim, o Plano Diretor é lei e como tal deve ser encarado, na medida em que, mesmo sendo um plano que irá servir de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, deve ser aprovado pela Câmara tornando-se lei municipal.

## **2.5. ELABORAÇÃO E CONTEÚDO**

O Plano Diretor, como todo planejamento, deve ser elaborado de forma cuidadosa e responsável a fim de que represente um instrumento poderoso que irá nortear o que deverá ser o futuro urbanístico do município ao qual se refere.

Com base no Estatuto da Cidade (EC), podemos discriminar as etapas de elaboração do Plano Diretor.

O EC requer que a população seja amplamente representada e participante na elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação. Para garantir uma participação efetiva da população, representada por seus diversos segmentos econômicos e sociais, deve haver a possibilidade de seu envolvimento nas várias etapas do Plano.

Essa participação pode ocorrer de diversas formas:

Quando da elaboração do Plano, é importante a realização de reuniões que possibilitem aos vários segmentos da população acordarem sobre idéias e propostas relativas a temas vitais para a cidade. Caso sejam criados conselhos municipais, neles deve haver a participação de representantes do poder público e da sociedade civil, com o objetivo de sugerir, debater e monitorar a elaboração do Plano Diretor.

A Prefeitura e a Câmara Municipal deverão realizar audiências públicas para que a população tome decisões sobre questões importantes, depois de apresentadas, explicadas e debatidas por todos. Para este fim, esses encontros deverão envolver várias regiões da cidade



e ter ampla divulgação. A Lei Orgânica do município pode estabeleça alguns critérios sobre o assunto e deve ser objeto de consulta.

Algumas ações permitem a melhor divulgação das audiências e, conseqüentemente, a maior participação da sociedade. Por exemplo:

- Promoção de uma ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social disponíveis;
- Divulgação do cronograma e dos locais das reuniões e das apresentações dos estudos e propostas com antecedência de, no mínimo, 15 dias;
- Publicação e divulgação dos resultados das reuniões e das propostas adotadas.

A própria sociedade pode convocar as audiências públicas por solicitação de, no mínimo, 1% (um por cento) dos eleitores do município.

A Prefeitura é responsável pela coordenação dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor e, para tanto, deve montar uma equipe com técnicos de diversos setores da administração e, se necessário, complementá-la com especialistas ou consultores.

Em função da importância de sua representatividade, podem ser convidados a participar, desde o início do processo de elaboração do Plano Diretor:

- membros do Poder Legislativo;
- membros do Ministério Público, juízes e representantes de cartórios;
- entidades profissionais de assistência técnica, especialmente nas cidades em que existam programas públicos tais como: de engenharia e arquitetura públicas, de assistência judiciária e de mobilização social (CARTILHA ECG/TCE-RJ, 2006, p.16-17).

O EC determina, ainda, que o conteúdo do Plano Diretor deverá observar as peculiaridades locais e conter, no mínimo, três ações previstas no Estatuto da Cidade:

- *Caso o município decida utilizar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória, o plano deverá delimitar as áreas urbanas onde poderá ser aplicado, considerando a existência da infra-estrutura e de demanda para utilização;*

- Caso sejam utilizados outros instrumentos, deverão ser estabelecidas as condições gerais para a sua aplicação, observando-se que estes instrumentos dependerão sempre de legislação municipal específica para sua efetiva implementação;
- Sistema de acompanhamento e controle” (TCE/RJ NOTÍCIA, 2006, p.10).

Desta forma, de acordo com Fontes, Santoro e Cymbalista (2007), a elaboração do plano e seu conteúdo são de extrema relevância na medida em que

*“o Plano Diretor define a realização concreta das diretrizes gerais do Estatuto e a aplicação dos instrumentos de política urbana no território da cidade. Há, inclusive, instrumentos que só poderão ser aplicados se estiverem definidas as áreas para sua utilização no próprio Plano Diretor. É o caso do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, do Direito de Preempção, da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso, das Operações Urbanas Consorciadas e da Transferência do Direito de Construir, instrumentos pertencentes ao conteúdo mínimo do Plano Diretor (art. 42).*

*As diretrizes gerais e instrumentos específicos de recuperação social da valorização da terra previstos no Estatuto da Cidade devem ser planejados no território do município como um todo através do Plano Diretor, que organiza o crescimento e o funcionamento da cidade e, principalmente, é um instrumento que regula o preço da terra. Pode promover a valorização fundiária, na medida em que propõe alterações na norma urbanística ou mesmo mudanças na classificação do solo, fatores geradores de valorização, que deve ser recuperada e distribuída de forma justa.*

*Isso pode ocorrer em muitas situações, como quando o Plano Diretor define zonas de expansão urbana; quando altera o uso do solo de rural para urbano; quando estabelece a possibilidade de novos loteamentos; quando define formas, parâmetros de ocupação e potenciais construtivos para as diversas zonas da cidade; quando altera usos permitidos (por exemplo, de habitacional para comercial, de estritamente residencial para misto); quando estabelece incentivos à ocupação com determinado uso; quando define as formas de parcelamento permitidas para cada parte da cidade; entre outros. Uma vez que o Plano Diretor incide sobre o valor da terra, pode incluir instrumentos de recuperação social da valorização do solo gerada após a sua entrada em vigor.*

*O Plano Diretor é também um instrumento importante para evitar a retenção especulativa de imóveis, principalmente no que diz respeito à indução da ocupação de imóveis e terrenos vazios dotados de infra-estrutura. Promovendo assim a democratização do acesso à terra e podendo operar de forma preventiva, evitando posteriores apropriações indevidas da valorização do solo.*

*Se levarmos em conta as diretrizes gerais colocadas no item anterior, um Plano Diretor que interfere nos investimentos públicos ou nas normas de uso e ocupação do solo de forma a promover valorização fundiária gerada por essas interferências. Da mesma forma, um Plano Diretor que possui instrumentos de recuperação da valorização fundiária deve associar essas receitas ao cumprimento da recuperação para toda a sociedade, como parte da efetiva função social da propriedade e da cidade, exigida por lei, no Brasil, depois de promulgado o Estatuto da Cidade. Caso contrário, caberá até mesmo questionamento judicial.*

*Isto porque o Plano Diretor, como instrumento da política urbana, deve respeitar todas as diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, especialmente a justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização e a necessidade de recuperação social da valorização imobiliária decorrente da ação do poder público” (FONTES, SANTORO & CYMBALISTA, 2007, p.67-68).*

## 2.6. IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO

De acordo com o TCE/RJ, para que o Plano Diretor seja efetivamente implementado, é importante criar instrumentos de implantação, acompanhamento e controle, além das seguintes medidas:

- *“Fortalecer as instâncias de planejamento na administração pública municipal, de forma que haja um quadro técnico qualificado e capacitado para pôr em prática as diretrizes e instrumentos previstos no PD;*
- *Estabelecer instâncias e mecanismos que assegurem a gestão democrática. Por exemplo: pode-se prever a realização periódica de conferências e consultas públicas para avaliar como o plano está sendo implementado; ou a criação de Conselho da Cidade ou similar, com o objetivo de promover a participação popular e assegurar um efetivo monitoramento do cumprimento do Plano Diretor;*
- *Estabelecer mecanismos que assegurem a gestão democrática e participativa quando da revisão e avaliação do Plano Diretor;*
- *Criar fundos, mediante lei específica, para facilitar, financeiramente, a implementação de medidas preconizadas pelo plano;*
- *Dar acesso à informação a todos os cidadãos”.* (TCE/RJ NOTÍCIA, 2006, p.15).

Um conselho responsável pelo desenvolvimento territorial tem um papel importante no acompanhamento e fiscalização das medidas do Plano Diretor. Trata-se de forma prática para a participação das sociedades nas decisões. A política urbana pode contar com um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano reservado para ações dessa política. Para criá-lo, o município deve informar de onde sairão os recursos financeiros e como estes serão aplicados. O Plano deve prever encontros municipais periódicos para definição e monitoração das políticas, com ampla divulgação e participação popular” (TCE/RJ NOTÍCIA, 2006, p.15).

Para que haja monitoramento e controle das realizações previstas no Plano, é necessária a utilização de indicadores econômicos e sociais que serão avaliados à medida em que os orçamentos viabilizadores de tais realizações sejam executados. Quanto aos indicadores sociais, especificamente, embora representem ferramentas poderosas, se devidamente utilizados quando da elaboração, implementação e monitoramento do planejamento público, deve-se lembrar que *“tão ou mais importante que construir e dispor de um bom indicador social é garantir sua aplicação apropriada na formulação de Políticas Públicas”* (JANUZZI, 2001, p. 127).

E isso deve ser feito levando-se em consideração que

*“como toda atividade sociopolítica, é importante garantir a participação e controle social no processo, a fim de legitimá-lo perante a sociedade, garantir o compromisso dos agentes implementadores e potencializar a efetividade social almejada pelas políticas públicas. Nesse sentido, indicadores sociais usados de forma responsável, inteligível e transparente podem estabelecer parâmetros concretos para discussão da natureza, conteúdo e prioridades das políticas governamentais, dos programas públicos e dos projetos de ação social. Indicadores sociais são instrumentos para efetivo empoderamento da sociedade civil, de controle e direcionamento das atividades do poder público” (JANUZZI, 2001, p.35).*

Assim, as realizações constantes de um plano só podem ser devidamente mensuradas se forem previstas, em sua elaboração, formas de fazer seu acompanhamento e controle. Assim, os indicadores sociais já disponíveis, ou a serem construídos, são fundamentais para que possa ser efetuada uma real mensuração, tanto dos problemas existentes que deverão ser minimizados ou mesmo eliminados pela adoção do plano, quanto da eficácia de sua implantação e execução durante o acompanhamento e monitoramento do mesmo. Cabe destacar que, na última década, houve um crescimento da demanda por informações sociais e demográficas, utilizadas na formulação de políticas públicas municipais, em virtude da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local. Diversos municípios de médio e grande porte têm encomendado indicadores sócio-demográficos às agências estatísticas, empresas de consultoria e outras instituições ligadas ao planejamento público. Tais indicadores, entre outras finalidades, devem: subsidiar a elaboração de planos diretores e planos plurianuais, permitir a avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos e justificar o repasse de verbas federais para implementação de programas sociais (JANUZZI, 2001, p.128).

Portanto, uma vez implementado o Plano Diretor, é fundamental que o acompanhamento do mesmo seja feito, através de monitoramento constante e sistemático das diretrizes e ações nele definidos. Para tal, mais uma vez, o uso de indicadores sociais pode ser

bastante útil, embora esteja claro que tais indicadores poderiam ser melhores do que o são atualmente, garantindo monitoramento ainda mais eficaz, visto que, embora seja possível obter informações para este fim nas pesquisas existentes

*“(...) seria interessante que se programasse uma pesquisa específica com características de levantamentos retrospectivos ou, melhor ainda, de painel longitudinal, formato mais apropriado para o monitoramento social de uma população submetida a políticas públicas específicas” (JANUZZI, 2001, p.129).*

## **2.7. PRINCIPAIS ENVOLVIDOS E PARTICIPAÇÃO**

O Plano Diretor, tal como qualquer outro instrumento de planejamento, pode e deve envolver a participação de diversas pessoas, que possam representar o governo e a sociedade, haja vista que, tanto o conhecimento de técnicos especializados é fundamental para garantir a qualidade dos planos e diretrizes gerados, como a participação da população envolvida também se mostra fundamental pois é ela que verdadeiramente conhece seus problemas. É, sobretudo, pela união desses diversos *stakeholders* que se poderá obter a garantia de tornar o Plano Diretor um instrumento legitimamente eficiente e eficaz. Sob este aspecto alguns argumentam

*“que essa participação é desejável e totalmente legítima, por se tratar de um direito (especialmente considerando os limites e as deficiências da democracia representativa) e, mesmo, por razões de eficiência (argumenta-se que, sobre a base da participação popular, as decisões sobre a alocação de recursos ou sobre intervenções no espaço estarão sendo mais bem informadas, à luz das necessidades reais da população, reduzindo-se, assim, o desperdício; argumenta-se também, que uma vez que se sintam participantes dos processos decisórios, as pessoas tenderão, também, a se sentir mais responsáveis perante os bens públicos e os destinos da cidade). Este tipo de argumentação, aliás, também valoriza o fato de que a participação não só pode pressupor certa consciência política prévia, mas, também pode, em um efeito de retro-alimentação positiva, estimular o amadurecimento político posterior da coletividade, assim funcionando como uma escola de cidadania importante do ponto de vista da construção de uma sociedade mais justa” (SOUZA, 2005, p.161-162).*

Na verdade, a participação dos cidadãos é fundamental na elaboração, implementação, monitoramento e fiscalização do Plano Diretor. É importante que as posições de cada segmento social sejam conhecidas e discutidas democraticamente a fim de que, ao final, prevaleçam aquelas propostas que representativas dos interesses da maioria da população,

concretizando-se o compromisso com a construção de cidades com menos desigualdades e mais justiça. A Prefeitura, a Câmara de Vereadores, o Poder Judiciário, o Ministério Público e os cidadãos devem atuar em conjunto, cada um desempenhando o seu papel, para a melhoria da realidade dos municípios (CARTILHA NÚCLEO ESTADUAL RJ, 2006, p.16).

No entanto, embora a democratização do planejamento e da gestão seja, mais do que um objetivo, um princípio fundamental, isto não garante que a mesma seja efetiva. Conforme a análise de Souza (2005)

*“O problema é que há formas e formas de participação, algumas sem aspas e muitas com aspas, de modo que dizer, apenas, que existe um conselho “participativo” não basta. Será que se a sociedade civil presente no conselho for chamada apenas a opinar sobre determinadas matérias, sem poder, efetivamente, tomar decisões, essa será uma participação com ou sem aspas? E se, no conselho, a metade dos assentos for ocupada por representantes do próprio aparelho do Estado, com direito a voz e votos: será esse um conselho verdadeiramente participativo? Além do mais é preciso saber também outras coisas: como são escolhidos os conselheiros? Como e com que frequência eles prestam contas às suas respectivas bases sociais? Eles têm acesso a informação o suficiente e correta, para poderem decidir com conhecimento de causa (ou seja, para não serem, simplesmente, induzidos a aprovar coisas de interesse da Prefeitura)? O Estado se preocupa em capacitar tecnicamente os conselheiros, para que melhor possam discutir certos assuntos? Que mecanismos garantem que, mesmo em um conselho deliberativo, as decisões tomadas ou monitoradas pelos conselheiros serão executadas exatamente da forma como foram aprovadas? Essas e outras perguntas evidenciam que uma participação popular que não seja mero engodo, ou mera cooptação, não é coisa tão simples de se conseguir quanto se poderia imaginar. É preciso criar uma série de condições favoráveis para que a instância de participação tenha vida efetiva e não se desvirtue, ou sirva apenas de fachada ou artifício de legitimação nas mãos dos governantes.”*

(...)

*“Com isso se reforçam duas coisas: para o analista, a exigência de nunca descurar a análise da sociedade em favor de uma superênfase sobre os instrumentos e os marcos legais; e, para todos, o lembrete de que a democratização do planejamento e da gestão, longe de ser apenas um detalhe, ou um simples ingrediente a mais, é o que dá sentido e vida a todo o resto” (SOUZA, 2005, p.130-132).*

## **2.8. O CASO DO PLANO DIRETOR DE DIADEMA**

Para destacar a importância da elaboração, bem como da revisão, de planos diretores à luz dos preceitos constitucionais e do Estatuto da Cidade, considerando a utilização dos instrumentos nele previstos, apresentaremos a seguir alguns trechos extraídos da análise elaborada por Nelson Baltrusis (2007) sobre o Plano Diretor de Diadema, ano de 2001.

*“Diadema foi uma das primeiras cidades a aprovar um Plano Diretor após a vigência do estatuto da Cidade. Depois de um processo de discussão que se iniciou no dia 6 de março de*

*2001, nos dias 26 e 27 de junho de 2002, a Câmara Municipal de Diadema aprovou o novo Plano Diretor da cidade. Desde 1982, o município tem se destacado por suas políticas sociais – ousadas- visando garantir o direito à cidade e democratizando o acesso à terra urbana aos seus habitantes mais carentes. Cerca de 120 mil pessoas – um terço da população - vivem em favelas, que ocupam 4% do território. Por causa dessa realidade, a cidade foi uma das pioneiras ao implementar, ainda na década de 1980, programas de urbanização de favelas e de regularização fundiária” (BALTRUSIS, 2007, p.245).*

O município foi, ainda, um dos pioneiros a demarcar, em seu Plano Diretor de 1994, áreas que foram destinadas, de fato à produção de habitações de interesse social, fazendo-as cumprir sua função social.

Em março de 2001 iniciou-se um processo de revisão do Plano Diretor, aprovado em junho de 2002, que avançou na legislação para enfrentar novos desafios, tais como a diminuição da segregação e dinamização das ações para recuperação do desenvolvimento urbano, ambiental, econômico e social. Ainda de acordo com Baltrusis (2007)

*“O novo Plano Diretor de Diadema pretendeu enfrentar os desafios para o desenvolvimento urbano da cidade, avançando no tratamento de questões fundamentais para o planejamento urbano e ambiental como, por exemplo: a questão da função social da cidade e da propriedade; a ocupação dos escassos vazios urbanos; a preservação das áreas com cobertura vegetal e a questão do melhor aproveitamento dos imóveis vazios ou subutilizados.*

*Os desafios a serem enfrentados foram propostos por técnicos e pela comunidade em fóruns de debates abertos com a participação de diversos setores. Entre esses desafios, destacam-se a melhoria da qualidade urbana, a geração de empregos e renda e a criação de um novo sistema de planejamento para gerir a cidade, descentralizado e participativo”.*

*(...)*

*“A revisão do plano Diretor em 2001 foi realizada em duas etapas. Numa primeira etapa foi feita uma leitura da cidade, em que se procurou compreender os problemas e as potencialidades da cidade. Essa leitura foi realizada, num primeiro momento, com técnicos da prefeitura e assessoria e, num segundo momento, foi discutida com a população de duas formas:*

*a) apresentando a leitura da cidade para as lideranças de movimento, sindicatos, conselhos populares (habitação, meio ambiente, orçamento participativo) e associações de classes (ACID – Associação do Comércio e Indústria de Diadema; FIESP/CIESP – Federação da Indústria do Estado de São Paulo/Centro da Indústria do Estado de São Paulo, escritório Diadema); e*

*b) realização de oficinas de formação de agentes de planejamento utilizando vídeo sobre a leitura da cidade e dinâmicas participativas. E, numa segunda etapa foram trabalhadas as propostas para enfrentar os novos desafios colocados para a cidade.*

*As propostas foram trabalhadas em reuniões realizadas com técnicos e comunidade em reuniões e audiências públicas realizadas em várias regiões da cidade. As propostas foram sistematizadas e entregues à Câmara Municipal em dezembro de 2001. Após a entrega da proposta do novo plano houve uma nova etapa de discussões em que movimentos, entidades e vereadores apresentaram novas emendas” (BALTRUSIS, 2007, p.246-247).*

*“As propostas foram construídas com a certeza de que não bastava apenas uma lei, era importante criar mecanismos para que a população acompanhasse sua aplicação e que o processo de gestão e planejamento fosse descentralizado. Os principais desafios propostos*

*para o futuro da cidade foram discutidos em mais de setenta reuniões realizadas em diversas partes da cidade com os diversos setores organizados. (...) Na prática, tal estratégia procurou dar respostas aos problemas da má qualidade urbana; de viabilização de implementação de diversas atividades, de geração de emprego e renda, além de criar um novo sistema de planejamento e gestão” (BALTRUSIS, 2007, p.251).*

A partir dessas ações, o novo plano ampliou as áreas de proteção ambiental e viabilizou a instalação de novas unidades habitacionais, utilizando os instrumentos do EC para tal fim.

Foi tratado no plano a geração de emprego e renda através dos relatórios de impacto de vizinhança para a instalação de grandes empreendimentos cujos responsáveis, no caso de provocarem impactos negativos, deverão compensá-los criando novos postos de trabalho e mantendo cursos de formação profissional.

Por fim, o novo Plano Diretor de Diadema procurou criar condições para a melhoria da qualidade do espaço urbano, através das ações acima expostas, com o fortalecimento dos canais de gestão para resolver desde os pequenos temas de controle urbano até a avaliação de impacto de grandes projetos urbanos na vida da cidade.

Pode-se concluir que “a gestão democrática e descentralizada certamente é a nova chave do planejamento, pois significa romper com os velhos e tradicionais esquemas de apadrinhamento, anistias e outros artifícios para burlar a legislação urbana e inverter a lógica de investimentos da cidade” (BALTRUSIS, 2007, p.252).



## CAPÍTULO 3

### ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento participativo representa um avanço em relação ao chamado orçamento democrático, no qual os representantes da população, por ela eleitos, influem nas decisões sobre a arrecadação e gastos públicos.

O avanço está no fato de que, não somente os mandatários do executivo ou legislativo influem nas decisões, mas a própria população, de forma organizada participa diretamente das mesmas decisões.

No entanto, para que se tenha um orçamento que possa cumprir o seu papel na realização dos objetivos nele estabelecidos, para um determinado período, deve-se percorrer um caminho relativamente longo

Neste capítulo serão apresentados os objetivos da política orçamentária, a evolução do orçamento público, os princípios, o planejamento e a técnica orçamentária, com destaque para aspectos conceituais, técnicos e metodológicos imprescindíveis à elaboração do orçamento – programa, utilizado no Brasil, para que este seja, efetivamente, um instrumento de planejamento voltado para o atingimento dos objetivos definidos pelo governo e pela sociedade.

#### 3.1. OBJETIVOS DA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA

É bastante conhecido, praticamente um clássico, o conjunto de objetivos da política orçamentária proposto por Richard Musgrave, quais sejam: “(1) assegurar ajustamentos na alocação de recursos, (2) conseguir ajustamentos na distribuição da renda e da riqueza e (3) garantir a estabilização econômica” (MUSGRAVE, 1974, vol. I, p.25).

No primeiro caso, segundo Musgrave (1974)

*“o mecanismo de preço do mercado assegura uma alocação ótima de recursos, desde que sejam satisfeitas certas condições. Estas são razoavelmente satisfeitas em vastas áreas de atividade econômica, de modo que o grosso da função de alocação pode ser deixado às forças do mercado. Nestas áreas, a política governamental não precisa preocupar-se com questões de alocação. Entretanto, há ocasiões em que as forças do mercado não conseguem assegurar resultados ótimos. Apresentasse-nos, então, o problema de como a política do governo pode intervir, a fim de que haja uma alocação de recursos mais eficiente. Em certos casos, o ajustamento necessário é melhor efetuado por meio da política orçamentária, enquanto em outros é mais conveniente a adoção de técnicas mais adequadas”* (MUSGRAVE, 1974, vol. I, p.27).

Em resumo, o ajustamento é necessário quando, por questões institucionais, a organização da produção impede a concorrência (por ex: existência de oligopólios ou monopólios), levando a uma alocação divergente da que é obtida sob condições de concorrência. Uma política orçamentária eficiente deve considerar as imperfeições de mercado e, ao mesmo tempo, eleger instrumentos que possam ser usados para eliminá-las.

Como agentes causadores dessas imperfeições destacam-se:

-a indivisibilidade dos fatores e processos de produção que geram custos decrescentes que podem levar ao monopólio. Sob estas condições não se pode esperar que a empresa siga a regra de determinação da produção ótima, através de um equacionamento da receita média com o custo marginal, na medida em que tal prática levaria ao prejuízo. Nesse caso, uma política orçamentária poderia assegurar um nível ótimo de produção utilizando instrumentos tributários.

-as economias ou deseconomias externas, oriundas das ações de certos indivíduos ou empresas. Por exemplo, a construção de uma estrada de ferro em um novo território pode levar a ganhos que excedam (em termos de desenvolvimento econômico) os ganhos da ferrovia em função dos serviços prestados. o que pode não ser lucrativo, na ótica do setor privado, mas sê-lo na do setor público. Por outro lado, as ações privadas podem acarretar custos sociais não considerados pelo mercado. Por exemplo, uma fábrica pode poluir o ar e causar danos a um local de “turismo” que é gerador de empregos para os habitantes de

comunidades próximas. O efeito causado pela fumaça é um custo para as comunidades, mas não o é para a empresa causadora. Assim, o que é lucrativo ou proveitoso para uma empresa pode não o ser sob o ponto de vista social (MUSGRAVE, 1974, vol. I, p.27-28).

Quanto à distribuição entre necessidades públicas e privadas, diz o autor:

*“Através do processo de mercado surgem ineficiências na satisfação das necessidades privadas e, onde quer que tal caso exista, poder-se-ia dizer que está envolvido um elemento da necessidade social. A diferença é essencialmente de grau, mas o mesmo pode ser dito da maioria das categorias econômicas, como, por exemplo, consumo e formação de capital. A distinção continua sendo de importância fundamental. No caso das necessidades privadas, a divergência entre o produto social e o privado é um assunto mais ou menos marginal; no caso das necessidades sociais, a divergência é a essência. As necessidades privadas são adequadamente atendidas pelo mercado. Já as necessidades sociais devem, ser satisfeitas através do orçamento, se é que se deseja mesmo satisfazê-las. Para as finalidades de política pública, a diferença em graus torna-se, deste modo, uma importante diferença em substância”* (MUSGRAVE, 1974, vol. I, p.29).

Por seu turno, as necessidades sociais não podem ser satisfeitas pelo mecanismo de mercado, porque seu atendimento não pode ser valorado em termos de preço para fins de pagamento.

Os benefícios resultantes de ações direcionadas para o bem-estar de uma comunidade inteira serão comuns para todos os seus moradores, pois neste local os serviços serão prestados. Mesmo que alguns se beneficiem mais do que outros, todos sabem que seu benefício será independente de sua contribuição particular. Daí não se pode esperar de quem usufrui dos benefícios uma contribuição voluntária. O governo deve intervir e garantir a geração dos benefícios através da política orçamentária.

Sobre a escolha das necessidades a serem satisfeitas diz Musgrave (1974):

(...)  
*“Já que o mecanismo de mercado falha em sua tarefa de revelar as preferências do consumidor quanto às necessidades sociais, pode-se perguntar que mecanismo existe, por cujo intermédio o governo possa determinar o montante dos recursos que devem ser liberados para a satisfação de tais necessidades, a extensão em que elas devem ser atendidas e de que modo os custos devem ser partilhados entre o grupo. Em uma sociedade democrática, a decisão de satisfazer esta ou aquela necessidade social não pode ser imposta de forma ditatorial. De algum modo ela tem de ser derivada das preferências efetivas de cada membro do grupo, determinadas por seus gostos e sua participação “apropriada” em renda a pleno emprego. O mecanismo de mercado deve ser substituído por um processo político e os indivíduos devem aderir à decisão do grupo... o problema está em determinar o*

*tipo de processo de votação, ou de decisão de grupo, que ofereça a melhor aproximação para a solução (ou uma das soluções) que seria escolhida se as verdadeiras preferências fossem conhecidas” (MUSGRAVE, 1974, vol. I, p.30-32).*

A política orçamentária deverá satisfazer as necessidades resultantes desse processo de votação ou decisão de grupo, tendo em vista que o mercado não as satisfará.

No segundo caso, é sabido que a distribuição da renda e dos bens e riquezas em uma economia de mercado decorre de vários fatores tais como: as leis de herança, a distribuição de talentos inatos, a oferta de oportunidades educacionais, a mobilidade social e a estrutura dos mercados. Resulta desses fatores uma distribuição, com um dado grau de igualdade ou desigualdade. Para algumas pessoas esta distribuição parecerá apropriada, outras poderão preferir um grau maior ou menor de igualdade.

A política orçamentária deve se utilizar de instrumentos para fazer as correções necessárias na distribuição, de maneira ordenada e causando o menor dano possível ao funcionamento eficiente da economia. Tais instrumentos, na maioria das vezes, são dados pelo sistema de tributação e transferência de renda. Todavia, a política do salário mínimo, a subvenção de produtos agrícolas, a proteção tarifária e outras também podem apresentar resultados distributivos importantes.

Não obstante, a transferência de renda, se corretamente implantada, envolve um mínimo de interferência na alocação de recursos, conforme determinada pelo sistema de preços e sua implantação e execução é feita através da política orçamentária.

O autor, entretanto, mais uma vez destaca o processo político tendo em vista que

*“a dificuldade está em decidir qual deve ser o estado apropriado de distribuição. Evidentemente, esta decisão não pode ser tomada por um processo de mercado, já que a natureza das trocas pressupõe títulos de propriedade ao que deverá ser trocado. Há necessidades de um processo político de tomada de decisão e, antes que este possa funcionar, deve haver alguma distribuição de pesos no processo político. Deve haver também uma distribuição dos direitos de voto” (MUSGRAVE, 1974, vol. I, p.40-42).*

No terceiro caso, a função de garantir a estabilização econômica é bastante diferente das duas anteriores pois seu foco não se encontra na destinação de recursos para a satisfação de necessidades públicas ou privadas, mas sim na manutenção de um alto nível de utilização de recursos e da estabilidade da moeda, com a finalidade de evitar grandes flutuações nos preços e empregos, decorrentes de situações de crise internas ou externas. Segundo o autor

*“a lógica básica das finanças compensatórias é bastante simples, e pode ser resumida em algumas regras:*

*1 – Se prevalece o desemprego involuntário, deve-se aumentar o nível da procura, de modo a ajustar para cima as despesas agregadas, até que seja alcançado o valor da produção a pleno emprego.*

*2 – Se prevalece a inflação, devemos reduzir o nível da procura, de modo a ajustar para baixo as despesas agregadas, até que seja alcançado o valor da produção, medida a preços correntes ao invés de a preços em elevação.*

*3 – Se prevalecem o pleno emprego e a estabilidade do nível de preços, deve-se manter o nível agregado dos dispêndios monetários, a fim de prevenir desemprego e inflação” (MUSGRAVE, 1974, vol. I, p.45-46).*

O orçamento é, então, um instrumento imprescindível para a execução das políticas públicas alocativa, distributiva e estabilizadora. Estamos tratando aqui do orçamento inserido no campo das Finanças Públicas, ramo da Ciência Econômica que *“trata das despesas e da renda dos poderes públicos, bem como da coordenação entre ambas”*. Trata-se do orçamento público, que se define como sendo *“a previsão das quantias monetárias que, num período determinado, devem entrar e sair dos cofres públicos”*, ou *“conjunto das contas que descrevem todos os recursos e todos os encargos do Estado para um dado período”* ou, ainda, *“ato pelo qual são previstas e autorizadas as receitas e as despesas do Estado para um determinado período”* (PIRES, 2001, p.5)

### **3.2. EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

A famosa Magna Carta, outorgada em 1217 pelo Rei João Sem Terra determinava, em seu artigo 12, que

*“nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante”.*

Tal artigo se incorporou à Carta Magna em virtude das pressões exercidas pelos barões feudais que integravam o Common Counsel, o órgão de representação da época, e queriam limitar o até então ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária.

Constata-se pelo texto aprovado que as prioridades em matéria de despesas estavam longe de atender a quaisquer necessidades da sociedade da época mas, mesmo assim, o artigo é considerado pelos tratadistas como uma espécie de embrião do orçamento público.

A passagem do tempo mostrou que somente autorizar a cobrança de tributos pela Coroa não era suficiente, era necessário verificar a aplicação das receitas arrecadadas em relação às finalidades para as quais foram autorizadas (GIACOMONI, 2005, p.45-46).

Este foi o início da evolução do orçamento público.

### **Orçamento Tradicional: controle político**

O orçamento, desde o seu início, representou um avanço importante no controle, exercido pelos órgãos de representação, sobre os gastos dos governantes, caracterizando-se como instrumento disciplinador das finanças públicas.

No orçamento chamado tradicional, o aspecto econômico não era o mais importante. Acreditava-se que as finanças públicas deveriam se caracterizar pela “neutralidade”, resguardado o equilíbrio financeiro entre receitas e despesas.

Enquanto o volume do gasto público não atingiu um percentual significativo, em termos econômicos, o orçamento tradicional cumpriu o seu papel como instrumento de controle político dos gastos públicos.

Segundo Giacomoni (2005), no plano técnico

*“... o orçamento tradicional, ao lado da utilização da linguagem contábil, adotava classificações suficientes apenas para instrumentalizar o controle de despesas. Duas eram as classificações clássicas:*

*a) por unidades administrativas (isto é, os órgãos responsáveis pelos gastos); e*

*b) por objeto ou item de despesa (pessoal, material, etc.)*

*O orçamento assim classificado é, antes de qualquer coisa, um inventário dos “meios” com ao quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas. É, pois, bastante adequado ao orçamento tradicional o rótulo de “Lei de Meios”, muito utilizado pelo jargão jurídico” (GIACOMONI, 2005, p.64-66).*

### **Orçamento Moderno: instrumento de administração**

Quando o Estado sentiu a necessidade, no final do século XIX, de intervir na economia com os objetivos de corrigir distorções do mercado e de promover o desenvolvimento econômico, o orçamento tradicional até então utilizado, já não atendia às necessidades dos executivos governamentais, todos eles envolvidos com encargos crescentes.

Tornou-se uma necessidade transformar o orçamento em um instrumento de administração, capaz de auxiliar o Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle, imprescindíveis para a viabilização de gastos cada vez maiores (GIACOMONI, 2005, p.66-67).

### **Orçamento-Programa: avanço técnico**

Adotando, a partir deste ponto, a taxonomia apresentada por Valdemir Pires (2001), apresentamos a evolução orçamentária nos sentidos técnico e político.

As necessidades que levaram ao maior intervencionismo governamental, como já mencionado, exigiram uma transformação orçamentária que pudesse atender às novas formas de atuação do governo, que passou a intervir em campos diversos de atividade e a ampliar suas funções, a partir da modernização de suas técnicas de gestão. Diante da necessidade de ampliação do planejamento governamental adotou-se o orçamento-programa que consiste,

basicamente, em uma técnica de planejamento financeiro que evidencia os objetivos e os relaciona aos meios para seu atingimento, a partir de informações estruturadas para tal fim.

O orçamento-programa, exatamente por sua condição de técnica politizada, que facilita o processo de escolha de prioridades e possibilita a avaliação de programas, ou seja, da materialização ou não das decisões tomadas, é um instrumento importante no delineamento de relações mais transparentes e democráticas entre o governo e a população. No entanto, Pires (2001) alerta para o mau uso do orçamento-programa no Brasil:

*“Um calhamaço de papel cheio de números sem muito significado: é nisso que ele foi transformado por burocratas de plantão, imbuídos exclusivamente da intenção de cumprir a lei, que o exige, sem a menor preocupação em utilizá-lo como instrumento de gestão eficiente e transparente. Há, pois, que resgatá-lo em sua função original. E isto só pode ser feito com a vontade política de quem quer e precisa de maior eficiência no setor público: a sociedade civil organizada”* (PIRES, 2001, p.11-12).

### **Orçamento Democrático: avanço político**

Conceitualmente, pode-se dizer que o orçamento público é o instrumento através do qual são planejados a receita e o gasto público, considerando as diferentes opiniões, interesses e desejos dos eleitores, expressos pela atuação dos eleitos que exercem os poderes executivo e legislativo, ou seja, prefeitos, vereadores, deputados e quaisquer outros mandatários escolhidos pelo voto são os portadores da vontade popular que se efetiva no momento da escolha das melhores fontes para obtenção de recursos públicos e dos mais convenientes itens de despesa a serem efetivados com estes recursos.

O orçamento, portanto, se constitui em um instrumento de planejamento democrático quando de sua elaboração, a partir de uma proposta do executivo submetida ao legislativo que pode apor emendas (aditivas, supressivas ou modificativas) e aprová-la de acordo com a correlação de forças entre os diversos agentes políticos em um embate democrático. Segundo Pires (2001), “depois de concluído, o orçamento torna-se a expressão do jogo democrático, passando a servir como regra para a arrecadação e destinação do dinheiro público. Torna-se



lei, podendo ser alterado somente por outra lei. Tendo sido definida nos marcos do chamado Estado de Direito, é uma lei democrática”. Entretanto, “se a capacidade política e jurídica dos representantes para intervir nos assuntos orçamentários for baixa, o elemento democrático se fragiliza, pois para pouco serve uma relação de fidelidade entre eleitos e eleitores se os primeiros tiverem as mãos atadas para decidir ou se, tendo-as livres, não souberem delas fazer bom uso, no sentido técnico” (PIRES, 2001, p.32-33).

Pode-se concluir que o orçamento democrático somente assim o será na medida em que o sistema de representação funcionar a contento; for permitida a intervenção dos diversos representantes (do executivo e do legislativo) no processo decisório e tivermos agentes mandatários com competência política e capacidade técnica para atuar em defesa de seus representados.

### **Orçamento Participativo: radicalização democrática**

Enquanto o orçamento democrático representou um aperfeiçoamento de caráter político, o Orçamento Participativo representa mais um passo desse aperfeiçoamento.

Nesse tipo de orçamento não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas mas a população organizada representativa da sociedade civil assume papel ativo, passando também a influir nas decisões.

Segundo Pires (2001) “...ocorre uma radicalização democrática. Nessa passagem, a democracia passa a ser encarada não só como meio para se atingir o fim de melhor alocação de recursos, mas também como fim em si mesma. Na arena em que se dá a disputa por recursos públicos escassos, os cidadãos exercem o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental. ...Uma nova idéia sobre o modo de governar começa a disputar hegemonia com a visão tradicional, de governo legitimado exclusivamente pelo voto e pelo uso da boa técnica” (PIRES, 2001, p.35-36).

O Orçamento Participativo é, portanto, totalmente compatível com os Orçamentos Programa ou Democrático, seja pela adoção de técnicas do primeiro, seja pela integração política dos representados e representantes do segundo.

Na lição de Pires (2001), o orçamento público (na forma de Orçamento-Programa Democrático ou Participativo) é:

1. *“como estrutura, um conjunto organizado de informações financeiras em que se estima a receita e se prevêem as despesas de uma unidade de governo para um período futuro. Trata-se, portanto, de uma previsão, embasada em informações presentes e passadas e em objetivos futuros.*
2. *um instrumento de planejamento e controle dos recursos financeiros dos governos, visando assegurar seu melhor uso e transparência na aplicação.*
3. *como ato legal, uma lei (federal, estadual ou municipal, dependendo da esfera a que se refira), constituindo previsão e autorização legislativa para que Executivo, Legislativo, Judiciário, autarquias e empresas públicas façam despesas e obtenham receitas em determinadas rubricas, até determinados valores. No Brasil, a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, reza, em seu artigo 2º, que a Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo.*
4. *a expressão de um conjunto de decisões políticas em torno da arrecadação e da aplicação e recursos (escolhas, prioridades), visando determinados objetivos ou, em outras palavras, a junção de fins politicamente definidos e meios juridicamente legitimados para a constituição de um plano de ação financeiramente viável.*
5. *uma das faces da intervenção do governo na economia”* (PIRES, 2001, p.5-6).

### 3.3. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Um instrumento complexo como o orçamento necessita, para que seja adequadamente elaborado e atinja seus objetivos, ser orientado por princípios bem definidos. Por esses motivos foram criados os chamados **princípios orçamentários**.

Ressalte-se que tais princípios são premissas norteadoras que devem ser observadas para que o orçamento tenha consistência técnica. Os princípios mais importantes são: da unidade (cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento), da universalidade (o orçamento deve conter todas as receitas e despesas do governo), do orçamento bruto (o orçamento não deve incluir importâncias líquidas, ou seja, todos os abatimentos devem

necessariamente constar como despesas explicitadas), da periodicidade, da não-afetação das receitas (não é permitido vincular impostos a despesas previamente determinadas), da discriminação ou especialização (visa permitir a identificação da fonte e do destino do recurso), da exclusividade (exige que o Orçamento contenha apenas matéria financeira), do equilíbrio, da clareza, da publicidade, da exatidão e da programação (PIRES, 2001, p.26).

Cabe observar, entretanto, que a maioria dos princípios listados acima, por sua importância, foram estabelecidos como normas nos principais instrumentos legais que tratam de matéria orçamentária (Lei nº 4320/1964, Constituição Brasileira e Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal).

Portanto, os princípios existem, de um lado, e principalmente, para reforçar a utilização do orçamento como mecanismo de controle sobre a atividade desenvolvida pelo Estado e, de outro lado, para orientar a elaboração da proposta orçamentária de modo que o orçamento, já aprovado, possa cumprir tal finalidade com eficácia (PEREIRA, 1999, p.140)

O chamado ciclo orçamentário não deve ser confundido com o exercício financeiro, período de execução do orçamento, uma vez que engloba, além da fase de execução, as fases de elaboração, discussão e aprovação da proposta orçamentária, anterior e de avaliação e prestação de contas, posterior ao exercício financeiro (FELGUEIRAS, 2007, p.34-35).

### **3.4. PLANEJAMENTO**

A partir das características e da conceituação de Orçamento-Programa apresentado no item 3.2, ficou claro ser o mesmo um instrumento de planejamento e administração.

A função de planejar pode ser descrita como um processo racional para definir objetivos e meios de atingi-los, ou seja, é a formulação sistemática de um conjunto de

decisões, devidamente integrado, que expressa os propósitos e condiciona os meios para alcançá-los. O planejamento, anterior à realização dos objetivos deve atender às seguintes características (SILVA, L M, 1996, p.29):

- Antecedência
- Diagnóstico de situação
- Identificação de necessidades
- Definição de objetivos
- Quantificação de metas e custos
- Avaliação dos resultados
- Integração

Pode-se afirmar então que planejar é, logicamente, o requisito primário e mais elementar de qualquer organização que pretenda realizar seus objetivos. Na Administração Pública, além desses motivos, o planejamento é obrigatório por força de lei. O decreto-lei 200/67, que dispôs sobre a estrutura administrativa federal, estabeleceu a obrigatoriedade do planejamento, que deve anteceder qualquer ação governamental, ou seja, nenhum gasto público, com qualquer propósito, pode ser feito sem ter sido objeto de planejamento, a não ser em casos de emergência imprevisível e comprovada.

A verdade é que o planejamento, mesmo sendo, inclusive por lei, um dos princípios básicos da Administração, continua sendo um dos aspectos mais descuidados do trabalho administrativo. Sabemos que os sintomas mais freqüentes da patologia administrativa são, entre outros: a falta de clareza sobre os propósitos principais, a rotina que faz perder o rumo, subordinando os fins primordiais às técnicas e métodos e o afobamento, que caracteriza a urgência implacável da prática, incapacitando os administradores para a função de planejar.

O que se tem verificado, como conseqüência da mencionada patologia é um descolamento do que é supostamente planejado da realidade. As metas, por exemplo, não se coadunam com a execução prevista e sua avaliação, conseqüentemente, não é feita. Os planos

de desenvolvimento e, atualmente, os planos plurianuais têm sido mais instrumentos de retórica do que uma real concepção de um programa de atuação governamental, sendo por isso abandonados. Tais problemas levam o planejamento governamental brasileiro ao descrédito que, em boa parte, também decorre “do processo através do qual ele é concebido e se implementa, sem a participação dos interessados, dos envolvidos na execução e nos resultados...”. Acrescente-se que a “...descoordenação, descontinuidade, improvisação e imediatismo têm sido a marca registrada”. (PISCITELLI, TIMBÓ, BRUM & ROSA, 1995, p.85).

Conseqüentemente é muito importante o sistema de planejamento, programação e controle orçamentário-financeiro, pois a este sistema cabe a tarefa de formulação de programas de governo, a sua execução e controle. Ao sistema de controle compete também a tarefa de avaliar a execução dos planos para que sejam realizados os ajustes necessários, segundo a Constituição Brasileira de 1988.

A mensuração em termos físicos e financeiros dos programas constantes dos orçamentos é, sobretudo, indispensável para permitir a elaboração de um esquema lógico e prático de acompanhamento da execução dos programas e de avaliação dos resultados através do exercício dos controles interno, externo e pela própria sociedade

À medida em que o planejamento é elaborado, são atingidos os seguintes níveis de decisão, necessários à construção dos orçamentos.

**DIRETRIZES** ⇒ Conjunto de critérios de ação e de decisão orientadores dos aspectos envolvidos no planejamento. Nível mais abstrato para formulação geral de objetivos.

**OBJETIVOS** ⇒ Indicam os resultados pretendidos pela administração através de ações governamentais.

**METAS** ⇒ Especificação e quantificação física dos objetivos definidos.

**PROGRAMA** ⇒ Instrumento de organização das ações governamentais que resultam em serviços prestados quantificáveis.

O processo de planejamento governamental, conforme a Constituição Brasileira de 1988, é retratado financeiramente em três instrumentos básicos: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Plano Plurianual e o Orçamento Anual. Na elaboração desses instrumentos, desenvolvem-se esforços para identificar e ordenar prioridades, compondo um esquema integrado e viável. O que se busca é o equilíbrio na distribuição de recursos para o atendimento das carências apontadas pelos Planos. Para o planejamento de médio e curto prazos, temos os citados instrumentos com as seguintes finalidades (SILVA, L M, 1996, p.30-34):

**PLANO PLURIANUAL (PPA)** ⇒ Instrumento constitucional de planejamento estratégico estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para programas de duração continuada.

**DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E ORÇAMENTO ANUAL (LDO e LOA)** ⇒ Instrumentos constitucionais de planejamento operacional, estabelecendo metas, prioridades, objetivos e programas, para o exercício seguinte.

### **3.5. TÉCNICA ORÇAMENTÁRIA – ASPECTOS CONCEITUAIS, TÉCNICOS E METODOLÓGICOS DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO - PROGRAMA**

Na metodologia do Orçamento-Programa destacam-se três considerações inter-relacionadas entre si: o estabelecimento de programas, projetos e atividades significativos

dentro de cada função governamental; o estabelecimento de um sistema de classificação contábil e financeira de acordo com esses programas, projetos e atividades e, por fim, que se estabeleçam medidas de trabalho para avaliação das realizações dentro de cada programa e suas subdivisões operacionais.

Verifica-se assim que há três coordenadas básicas no sistema do orçamento-programa:

- a) definição de programas, atividades e projetos;
- b) transmutação desses programas, atividades e projetos em termos financeiros por intermédio de um sistema uniforme de classificação de contas;
- c) criação de medidas de trabalho para permitir: 1) a mensuração realística das estimativas orçamentárias e 2) a avaliação dos resultados obtidos com a ação administrativa e o desembolso dos dinheiros públicos.

Nestas condições o orçamento-programa apresenta os propósitos, objetivos e metas para os quais a administração solicita os fundos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa.

Cabe comparar esta definição com os conceitos correntes de orçamento clássico e verificar que há, no orçamento-programa, não somente um problema de metodologia e de técnica, mas também, uma mudança total de mentalidade, voltada agora para a programação e mensuração daquilo que se obtém com o esforço do trabalho e o emprego dos dinheiros públicos. Nada obstante, o orçamento-programa transforma o conceito de controle dos simples elementos de que se dispõe no trabalho quotidiano para enfatizar as realizações”(NAÇÕES UNIDAS, 1971).

A discriminação da despesa por funções foi tratada nos artigos 2º, § 1º, inciso I e 8º, § 2º da Lei nº 4.320/64 (Anexo nº 5). A Portaria nº 42, de 14/04/99, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atualizou a discriminação da despesa por funções e

estabeleceu os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais.

**FUNÇÃO** - o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

Obs: A função "Encargos Especiais" engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

**SUBFUNÇÃO** - representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

**PROGRAMA** - o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

**PROJETO** - um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

**ATIVIDADE** - um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

**OPERAÇÕES ESPECIAIS** - despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Com base na Portaria nº 42, de 14/04/99 do Ministério de Planejamento,Orçamento e Gestão e no Decreto Federal nº 2.829, de 29/10/98, foram destacados os principais aspectos relacionados à elaboração de programas, explicitados nos Manuais de Elaboração e Gestão do Plano Plurianual de 2000 ( o 1º a ser elaborado com a nova classificação) e nos Manuais



Técnicos do Orçamento – MTO, de 2000 e 2009, disponíveis no sítio do Ministério(www.planejamento.gov.br), que serão apresentados a seguir:

Necessário destacar inicialmente que, de forma a propiciar a integração e a compatibilização dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento já descritos anteriormente, os programas serão instituídos pelo Plano Plurianual, quando se estabelecerão os resultados a alcançar em cada área, expressos pela melhoria dos indicadores a ser atingida ao seu término. A mensuração dos programas também será feita por metas regionalizadas e por custos explicitados no Plano. A compatibilização de tais instrumentos, além de lógica, é uma exigência da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **Requisitos para a constituição de um programa**

1. O programa deve ser constituído de modo a:

a) dar solução a um problema ou atender a uma demanda da sociedade, mediante um conjunto articulado de projetos, atividades e de outras ações que assegurem a consecução do objetivo.

b) estimular a geração de receita própria e a alavancagem de outros recursos, além dos orçamentários, mediante a aglutinação das diversas formas de atuação do Governo, inclusive por meio de parcerias com o setor privado e integração com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando ampliar a base de financiamento da ação governamental.

2. O programa deve conter os seguintes atributos:

a) objetivo claramente definido que:

- mantenha alinhamento estratégico com os macroobjetivos do Governo;
- refira-se expressamente ao problema ou demanda da sociedade que se quer solucionar ou atender;
- seja passível de mensuração por um ou mais indicadores;
- seja compatível com os recursos disponíveis.

b) conjunto de ações ou de instrumentos normativos que assegurem a concretização de um objetivo comum;

c) identificação precisa do público-alvo que se deseja atender diretamente, cujas características devem apresentar um grau elevado de homogeneidade;

d) relação consistente de causa e efeito entre o problema a resolver, o objetivo, o indicador, o conjunto de projetos e atividades, suas metas e as demais ações previstas;

e) escala adequada a um gerenciamento eficaz: não deve ser tão amplo que torne difícil seu gerenciamento, mas deve ter dimensão suficiente para que o seu impacto na sociedade justifique a criação de um programa no âmbito do Governo .

3. A simples afinidade de ações não configura um programa. É essencial que essa afinidade esteja relacionada consistentemente a um determinado problema, público-alvo e solução, tudo passível de mensuração por indicadores e metas.

### **Estrutura do programa**

1. Para a etapa de elaboração do Plano, cada programa nele constante, que também constarão dos orçamentos anuais, na medida de sua execução, deve conter os seguintes elementos:

Denominação - Deve traduzir os propósitos do programa. Não há restrição quanto ao uso de nome fantasia, desde que identifique claramente o programa.

Objetivo - O objetivo de um programa - sempre mensurável por um indicador - expressa um resultado sobre o público-alvo, descrevendo a sua finalidade, com concisão e precisão.

Indicador - Ao objetivo deve estar associado um indicador, por meio do qual se mensuram os resultados pretendidos, para avaliar a efetividade do programa. Definido o indicador, deve-se apontar o seu valor mais recente (índice) e a data de sua apuração.

No caso de programas temporários, o índice deve expressar as situações desejadas ao final do programa e ao final do período do Plano Plurianual.

Público-alvo - População (pessoas, comunidades, categorias da sociedade, instituições, setores, etc.) que possui em comum algum atributo, necessidade ou potencialidade e à qual se pretende atingir diretamente com os resultados esperados pela execução do programa.

Unidade Responsável - Unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do programa.

Mesmo os programas de natureza multissetorial, com mais de um órgão executor de projetos e/ou atividades, devem, obrigatoriamente, ter a identificação do órgão responsável pelo seu gerenciamento.

Valor Global - Valor global dos projetos, atividades e outras ações que compõem o programa, ao longo de seu período de execução, com a especificação dos desembolsos anuais previstos

para o período do Plano Plurianual. No caso de atividades continuadas considerar-se-á, para efeito da definição do valor global, o período de vigência do plano.

Forma de Financiamento - Especificação dos recursos financeiros a serem empregados no programa, segundo as suas origens (orçamento da União, estados, municípios, empresas estatais, iniciativa privada, organizações sociais, agentes financeiros no País e no exterior, etc.).

Prazo de Execução - Horizonte temporal do programa, identificando se é de natureza contínua ou temporária. No caso de programa de natureza temporária, identificar início e término previstos. Ressalta-se que se pretende a identificação do prazo final do programa.

Ação - Operação ou conjunto de operações da qual resultam produtos (bens ou serviços) que concorrem para atender aos objetivos de um programa. As ações, nos programas do Plano Plurianual, se subdividem em Projetos, Atividades e Outras Ações. Os projetos e atividades correspondem às ações que integram o Orçamento Geral. As Outras Ações não figuram no Orçamento, embora contribuam para a consecução dos objetivos do programa. São atributos da Ação: o produto, sua unidade de medida, as metas e a unidade responsável.

Parcerias - Relação dos parceiros responsáveis por ações integrantes do programa.

Forma de Implementação - Modo pelo qual a ação é realizada: execução direta, descentralizada, ou por meio de financiamento de agências oficiais de crédito (linha de crédito).

Elementos para a Avaliação - Definição dos requisitos, informações e procedimentos necessários para a avaliação dos resultados do programa.

Justificativas - Demonstração da contribuição do programa para a consecução dos objetivos setoriais e dos macroobjetivos do Governo.

2. Para a etapa de implantação e execução, na fase de preparação do gerenciamento, a estrutura mínima do programa deve ser ampliada para conter também:

Gerente - Profissional designado pelo Ministro, Secretário ou pelo titular de órgão vinculado à Chefia de Governo, para atuar como gerente do programa ( Decreto n.º 2.829/98 ). O Gerente terá a missão de, em cooperação com seus parceiros, articular recursos, esforços e informação; estimular a motivação e a cooperação; e assegurar a obtenção de resultados.

Cronograma Físico - Financeiro - Discriminação das etapas e desembolsos previstos e respectivos prazos.

Sistema de Informações Gerenciais - Sistema informatizado de apoio ao gerenciamento do programa.

Dados Situacionais - Descrição da situação atual do programa, em todos os seus aspectos, de modo a relacionar os principais fatos ocorridos com as previsões efetuadas, bem como as providências que estão sendo adotadas para solucionar eventuais desvios.

Restrições - Resultado da avaliação das possíveis restrições de natureza técnica, legal, institucional, financeira, orçamentária ou política ao desenvolvimento do programa, com destaque para aquelas cuja solução esteja fora do alcance do gerente. As restrições identificadas e as providências para a sua superação devem ser explicitadas.

### **3.6. CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

As classificações orçamentárias são necessárias a discriminação das receitas e despesas presentes nos orçamentos (princípio da especificação) por diversas categorias estabelecidas na legislação pertinente (leis, portarias e manuais técnicos já mencionados). As classificações mais relevantes, e suas finalidades, são:

#### **Institucional**

Identifica os órgãos, entidades e unidades orçamentárias (agrupamento de serviços a que serão consignadas dotações próprias) responsáveis pela execução das despesas.

#### **Funcional**

Classifica as despesas por funções e subfunções de governo, conforme estabelecido nos artigos 2º, § 1º, inciso I e 8º, § 2º da Lei nº 4.320/64 (Anexo nº 5).

#### **Econômica**

Aplicada às receitas e despesas, em virtude das características do orçamento – programa.

A Receita Orçamentária é assim classificada, por Categorias Econômicas, na forma da Lei nº 4.320/64:

#### **RECEITAS CORRENTES**

- Receita Tributária
- Receita de Contribuições
- Receita Patrimonial

#### **RECEITAS DE CAPITAL**

- Operações de Crédito
- Alienação de Bens
- Amortização de Empréstimos

- Receita Agropecuária
- Receita Industrial
- Receita de Serviços
- Transferências Correntes
- Transferências de Capital

A Despesa Orçamentária é assim classificada, segundo o objeto de gasto ou segundo a natureza, por Categorias Econômicas, na forma da Lei nº 4.320/64, art.12:

#### DESPESAS CORRENTES

- Despesas de Custeio
- Transferências Correntes
- 

#### DESPESAS DE CAPITAL

- Investimentos
- Inversões financeiras
- Transferências de Capital

As discriminações das receitas e despesas, apresentadas nos Anexos 3 e 4 da Lei nº 4.320/64 é aplicada em todas as esferas de Governo, podendo ser ampliada por códigos locais de interesse da Administração. (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL; MINISTÉRIO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2001)

#### **Por fontes**

Discrimina a origem dos recursos que serão arrecadados e aplicados, completando o detalhamento legal das receitas e despesas.

Os aspectos conceituais, técnicos e metodológicos de elaboração do orçamento – programa, aqui apresentados se coadunam com as regras para a elaboração dos orçamentos públicos no Brasil e, como visto no item 3.2, são compatíveis com o orçamento participativo. Em outras palavras, a adoção do orçamento participativo pressupõe que este será elaborado, executado e avaliado com a participação da sociedade, entretanto, sem prescindir daqueles elementos.

### 3.7. O CASO DE PORTO ALEGRE

A elaboração do orçamento público com a participação popular representou um aperfeiçoamento do processo político-orçamentário.

As primeiras experiências participativas neste sentido ocorreram em Lages (SC), ao final dos anos 70, seguida das de Boa Esperança (ES), de Diadema (SP) e de Recife, nos anos de 1980 (GIACOMONI, 2005, p. 229).

No entanto, será apreciado somente o caso da prefeitura municipal de Porto Alegre, por ter sido o mais significativo no que diz respeito à implantação do orçamento participativo.

Com base em trabalho de Leonardo Avritzer (2005), do qual destacamos os trechos a seguir, contata-se o sucesso desse modelo democrático-deliberativo.

No início da gestão do prefeito Alceu Collares (1986) a União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA pleiteou sua intervenção na definição do orçamento municipal, o controle da aplicação do dinheiro público e o poder de decisão sobre as prioridades de investimentos em todo o município (AVRITZER, 2005, p.574).

Quanto à criação do orçamento participativo, sua importância política e a negociação e deliberação dos atores que nele interagem, diz o autor:

*“O processo de criação do orçamento participativo como uma instância de deliberação sobre o orçamento está ligado à ação de múltiplos atores e à superposição de dois elementos. Primeiro, à existência de novos elementos culturais nas comunidades locais, fato esse ligado ao desenvolvimento de um forte movimento comunitário na cidade de Porto Alegre. Não foi por acaso que esses movimentos foram os primeiros atores capazes de identificar a contenção na questão orçamento. Em segundo lugar, também é importante destacar o fato de que a capacidade da sociedade civil brasileira de recuperar a idéia da cidadania e incorporá-la a Constituição através da participação de associações e atores comunitários no processo de decisão sobre questões locais foi de fundamental importância para o próprio processo de inovação institucional”.*

(...)

*“O orçamento participativo é uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na*



*qual a participação ocorre através da constituição de um conselho de delgados” (AVRITZER, 2005, p.575-5).*

A prática do orçamento participativo promove uma ampliação da soberania em nível local e também gera inovações no conceito de accountability e no controle. Nas palavras de Avritzer:

*“o Op é, assim, capaz de integrar uma forma de ampliação da soberania popular com uma forma de lidar com a questão da justiça. Essa combinação, mais uma vez, coloca problemas para a teoria hegemônica da democracia. A concepção hegemônica da democracia trabalha com uma visão estreita e individualista do problema da representação de interesses que é utilizada pra justificar a redução do escopo da soberania. De acordo com autores como Schumpeter (1942), Downs (1957) e Elster (1988), entre outros, o problema com as formas de ampliação da participação é que elas operam em ambientes individualistas nos quais é muito difícil alcançar uma visão do bem comum. Como alternativa a esse problema a concepção hegemônica da democracia propõem a descentralização das formas de representação de interesses no interior de uma oferta política competitiva que deixa nas mãos do eleitorado a escolha dos interesses dominantes em uma determinada proposta política” (AVRITZER, 2005, p.588).*

*“O OP também inova no próprio conceito de accountability administrativa ao transformar o monitoramento em uma característica permanente do processo administrativo.... Nesse sentido, o OP antecipa uma resposta participativa a um problema central das democracias latino-americanas, a falta de capacidade de controle pela população de uma burocracia autônoma e pouco acostumada a formas públicas de prestação de contas. Os organismos de monitoramento do OP reduzem as irregularidades no processo de licitação, e, ao mesmo tempo, forçam os órgãos administrativos a se adaptarem à participação da população em questões técnicas.*

*As instituições de controle criadas pelo OP constituem uma boa demonstração de que o processo deliberativo pode ser separado do processo de implementação administrativa sem dar aos órgãos técnicos prerrogativas absolutas sobre esse processo, um elemento defendido pela concepção hegemônica da democracia. O OP institui um órgão público encarregado de representar e apresentar o ponto de vista das comunidades no interior da administração. Essa solução supera algumas das desvantagens dos desenhos elitistas, dando um formato mais democrático e menos particularista ao problema da ligação entre instâncias técnicas e administrativas. Os organismos de controle geram grupos de participantes ativos que adquirem um conhecimento considerável sobre questões técnicas. Esses grupos são capazes de explicar questões técnicas para o público em geral e também de debatê-las com o pessoal técnico”.*

(...)

*“A experiência de instituições de controle também sugere que o processo administrativo de tomada de decisão sobre a pressão de mecanismos participativos torna-se mais eficiente” (AVRITZER, 2005, p.590-591)*

Para concluir a análise desta importante experiência, tornada realidade, sob a ótica metodológica e política, utilizar-se-á as palavras de James Giacomoni (2005) sobre o modelo de decisão com participação social:

*“O modelo da decisão participativa inova em relação aos métodos convencionais de planejamento e orçamentação, mas mantém consistência com algumas das recomendações teóricas importantes. O modelo atende, por exemplo, ao pressuposto de Waterson de que, em lugar da escolha de objetivos que, na maioria das vezes, apenas idealizam a realidade, deve-se ter, como primeira etapa do processo de planejamento, a determinação dos problemas básicos a serem solucionados. É importante notar, também, que a ampla*

*participação social na identificação dos problemas qualifica as escolhas e constitui-se em espaço onde emergem outras estratégias, além daquelas deliberadas pela Instituição. Mas é com o teste do consenso político que o “Orçamento Participativo” parece manter mais forte e importante identificação. Claus Offe propõe que, quando são inaplicáveis os testes de conformidade legal e da efetividade funcional, a correção do ato administrativo (ou da decisão) seja garantida pelo consenso político. Os interesses conflitantes e a desigual distribuição dos recursos políticos entre os grupos sociais são de difícil harmonização exclusivamente pelo sistema administrativo público. Assim, cabe a este apoiar-se na base social e transformá-la, de objeto, em instância executora de planejamento” (p.238-239).*

## CAPÍTULO 4

### AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

Na Conferência Internacional Gestão por Resultados (Tema II), realizada em 2006, foram abordados diversos aspectos relacionados ao assunto deste capítulo, e tiradas várias conclusões, dentre as quais, vale ressaltar:

*“1) Que os novos sistemas de distinta natureza referentes ao processo de definição de políticas públicas e ao orçamento implicam investimentos para modernizar-se para não correr o risco de ficar fora da realidade que o mundo vive sendo vital incorporar esses investimentos ao capital humano e tecnológico que são imprescindíveis ao processo de modernização do Estado, (...);*

*2) Ser imprescindível contar com sistemas de informação real e financeira para uma melhor coordenação das atividades orçamentárias com o legislativo e uma maior transparência. Isto permitirá aos cidadãos conhecer e participar na definição, acompanhamento da ação governamental e um melhor processo de controle formal e social;*

*3) Que as dificuldades na implementação da técnica do orçamento por programa na região decorreram da instabilidade política, e que no processo de estabilização, a sociedade civil demanda e exige conhecer o destino dos impostos e contribuições que paga;*

*4) (...);*

*5) Que os indicadores surgem dos problemas que o Estado deve tratar de resolver e não dos programas orçamentários que se desenvolvem e aplicam para a sua solução. Recomenda-se o uso de Indicadores de Situação para analisar o conjunto de problemas da sociedade e priorizá-los para tratar de solucioná-los; de Indicadores de Proposta para saber o que o Estado pretende ou promete realizar; Indicadores de Compromisso, representando as metas de produtos e objetivos para os quais já se destinam recursos orçamentários; e finalmente, Indicadores de Resultados para saber o alcançado na solução dos problemas;*

*6) (...);*

*7) Que não existe um Standard na construção de indicadores que possam, dentro de um contexto, indicar as conseqüências de uma ação de governo;*

*8) (...);*

*9) Que a institucionalização do sistema de informação financeira é um aspecto que se considerou fundamental para a tomada de decisões sendo de responsabilidade não somente das entidades de orçamento, mas do setor público em geral;*

*10) Que a crescente vinculação prévia de recursos, gera rigidez e dificulta o atendimento de problemas urgentes, que a dinâmica dos fatos vão evidenciando, realidade em que os organismos responsáveis pelo orçamento têm pouca margem de manobra devendo induzir a tomar medidas para aumentar a eficiência e a eficácia dos recursos públicos;*

*11) (...);*

*12) Que o tempo ganho com as facilidades resultantes do uso da tecnologia da informação seja usado pelos funcionários para ampliar o conhecimento da realidade substantiva proporcionando maior e melhor suporte às decisões de políticas públicas;*

13) *Ser necessário desenvolver e manter sistemas de controle técnico que atendam às necessidades de verificação de resultados, transparência e anticorrupção;*

14) *Que os problemas institucionais que se geram pela impunidade de ações contraditórias com a moral exigida na administração de recursos públicos, corroem a credibilidade do setor público perante a sociedade, devendo ser combatidos;*

15) (...);

16) (...);

17) *Que no seio da sociedade se busquem caminhos que permitam esboçar políticas de estado que transcendam políticas de governo e que suficientemente avaliadas e apoiadas pela sociedade sejam um marco para o desenvolvimento sólido dos países;*

18) *Que a capacitação de recursos humanos é requisito fundamental para obter resultados. Os complexos problemas econômicos para satisfazer demandas públicas implicam preparar funcionários das distintas posições e organismos das administrações que atendam às exigências destes processos.*

*Para isso, devem-se arbitrar os meios para facilitar esta capacitação por meio do desenvolvimento de centros de treinamentos em temas correspondentes à complexidade das atribuições, funções e responsabilidades do setor público” (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL GESTÃO POR RESULTADOS, 2006, p.1-4)*

No entanto, para que esses tópicos sejam tratados de forma a gerar resultados positivos para a população, é imprescindível que esta participe ativamente do planejamento, acompanhamento e controle dos instrumentos apropriados para o seu enfrentamento.

A avaliação de resultados é, na verdade, condição *sine qua non* para que se efetive essa participação da sociedade. Sem avaliação não faz sentido a utilização de instrumentos como o Orçamento-Programa (Participativo), em virtude de sua própria concepção, que enfatiza finalidades a serem alcançadas (resolução de problemas) que devem ser mensurados, através de indicadores apropriados, ao longo da implantação e execução dos programas governamentais criados para solucionar ou minorar os problemas que atingem a população, especialmente nos municípios, referentes à urbanização, uso do solo, oferta de serviços públicos e outros.

Sem avaliação não há informações nem a transparência necessária à participação e controle da população, e nem mesmo do governo.

Conforme visto anteriormente no item 2.6, a demanda por informações sociais e demográficas como subsídios para a formulação de políticas públicas e a elaboração de planos diretores e orçamentos tem crescido na última década, em virtude da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local.

Naquele mesmo item foi visto também que a utilização de indicadores e a obtenção de novas informações para avaliação dos efeitos dos programas sociais apresentaria melhores resultados se houvesse mais pesquisas específicas, com características de levantamentos retrospectivos, sobre a situação dos segmentos da sociedade submetidos àqueles programas, antes e depois de sua execução.

Portanto, o levantamento de informações, a realização de pesquisas, a utilização de indicadores e a avaliação dos resultados das políticas públicas, especialmente as sociais, estão no cerne da constante atividade de planejamento e permitem, pois que revelam problemas e avanços no seu enfrentamento, que a participação popular se dê com a efetividade desejada e necessária.

Não obstante, de nada adiantaria aqui discorrer sobre centenas de técnicas de pesquisa ou metodologias para a construção de indicadores ou para o levantamento de informações e resultados de programas governamentais. Tal esforço se mostraria, além de inócuo e de nulo proveito, frustrado por não lograr êxito na cobertura das possibilidades infinitas de utilização de informações e métodos que pudessem gerar indicadores adequados a todas as situações possíveis.

A avaliação de resultados é, como visto, essencial, mas deve ser adequada a cada situação, utilizando-se informações e métodos pertinentes e a ela relacionados.

Em suma, a participação efetiva da população na elaboração e controle de Políticas Públicas, bem como dos instrumentos adequados à solução dos problemas por ela enfrentados, é essencial e depende da avaliação de resultados para que continue ocorrendo.

No entanto, cabe aqui uma questão de importância fundamental nesse processo participativo e democrático. O que embasa esta participação? De que maneira ela deve ser exercida? Quais são os elementos conceituais que lhe dão sustentação?

Esta questão, extremamente procedente e relevante, supera em muito a importância da própria avaliação de resultados, pois que, sem a sustentação teórica e conceitual que legitime a participação popular e a própria cidadania, de que valeria a avaliação? A quem ela se destinaria?

Neste ponto, entendeu-se que a melhor maneira de elucidar tais questões se daria pela utilização dos conceitos explicitados em um trabalho coordenado pelo Prof. Dr. Fernando G. Tenório, da EBAPE/FGV-RJ, que reuniu um referencial teórico-conceitual, além de pesquisas empíricas realizadas à luz deste referencial, para tratar de dois temas relacionados e que remetem às questões aqui tratadas. Cidadania e Desenvolvimento Local é o título do trabalho coordenado por Tenório (2007).

Destacam-se dentre os vários conceitos abordados no citado trabalho, aqueles que se referem à cidadania, especialmente à cidadania deliberativa, baseada no pensamento de Jürgen Habermas, que consiste em considerar múltiplas formas de comunicação como formas deliberativas.

Importante ressaltar que, independentemente de critérios e definições que busquem promover a cidadania, sua prática pressupõe um compromisso com o bem público, sem confundir público com estatal (poderes públicos). O desafio é aumentar os espaços públicos sem aumentar a presença das administrações públicas, gerando maior *“responsabilidade coletiva sobre os problemas que geram a convivência social”* (TENÓRIO, 2007, p.44).

Nesse estudo, devido a sua especificidade, Tenório trabalha com a hipótese de que o cidadão é aquele que entende que a responsabilidade coletiva é que irá promover o bem-estar da sua comunidade política e do território em que vive (município). “É precisamente pelo esforço comum de seus cidadãos, por meio de espaços públicos decisórios, que determinado espaço geográfico obterá o seu desenvolvimento social econômico, político, cultural e ambiental” (2007, p.44).

Mais adiante, com referência à Constituição Brasileira e aos instrumentos de participação popular aplicáveis aos municípios, objetos dos Planos Diretores e Orçamentos Participativos aqui tratados, Tenório (2007) destaca que

*“de acordo com Cabral (1996), a Carta Constitucional de 1988 introduziu quatro instrumentos de participação popular aplicáveis aos municípios (foco deste estudo), três deles extensivos também às outras esferas do governo. O instrumento específico relativo aos municípios defende que a Lei Orgânica que cada um deles adotar deve incluir, entre outros princípios, “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Outra forma de participação popular, estendida também para os outros níveis de governo, diz respeito à “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairro, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. O terceiro e quarto instrumento, também extensivos aos Estados da União, referem-se ao plebiscito e ao referendo das leis pelo eleitorado” (2007, p.51).*

Dentre os instrumentos citados no parágrafo anterior, aquele específico para os municípios é certamente o que mais favorece a prática do planejamento e orçamento participativos. No entanto, é necessária a conscientização do cidadão brasileiro como um sujeito político para que a prática aconteça efetivamente. Quanto à conscientização do cidadão como sujeito político, escreveu Tenório (2007) baseado em Darcísio Corrêa:

*“Darcísio Corrêa (2002) alerta que enquanto o cidadão brasileiro, visto como um sujeito político, não tomar consciência de sua força por meio de movimentos populares emancipatórios, os grupos hegemônicos minoritários ditarão as regras de construção do espaço público-estatal em seu próprio benefício. Se assim for, tanto o discurso dos direitos humanos como os da cidadania serão vistos como retórico-ideológicos, que procuram legitimar a exclusão promovida pelo sistema capitalista. Logo, a universalização dos direitos humanos e da cidadania depende da superação das contradições que este tipo de organização da sociedade impõe. O autor prossegue afirmando que enquanto houver sociedade de classes haverá violação de direitos, ou seja, as desigualdades materiais do sistema condicionarão uma ocupação desigual do espaço público-estatal. Daí ser fundamental que os setores populares excluídos da cidadania articulem-se politicamente para conduzirem à mudança. Caso contrário, os*

*direitos humanos apenas servirão para avanços setorizados, que podem ser facilmente abalados pelo poder dominante. Logo, os excluídos “são os sujeitos políticos fundamentais, de cuja conscientização e organização articulada dependerá a reconstrução do espaço público-estatal fora da lógica do lucro e da mais-valia” (Corrêa, 2002, p.232). Só assim é possível uma cidadania capaz de proporcionar, a todos, o acesso ao espaço público” (p.52).*

Quanto à prática da cidadania, Liszt Vieira (2001) afirma que esta depende da esfera pública que, sendo reativada, permitirá aos indivíduos a ação coletiva e as deliberações sobre temas que afetem a comunidade política. Em seqüência, diz o mesmo autor, que a prática da cidadania é essencial para a formação de uma identidade política baseada na solidariedade, autonomia e reconhecimento das diferenças, bem como para a obtenção da ação política efetiva, com a contribuição de cada indivíduo nas decisões que atinjam o bem-estar da comunidade. Conclui o autor que “por fim, a prática da cidadania é pertinente para a expansão da opinião política e para testar os nossos julgamentos, representando um elemento essencial na constituição de uma cultura política (Vieira 2001 )” (2007, p.53).

Não obstante a multiplicidade de origens históricas, possibilidades e autores que tratam do assunto cidadania e seu significado, Tenório (2007) faz uso do pensamento de Jürgen Habermas, “...que vai discutir o conceito de cidadania desde a perspectiva liberal e republicana” (p. 53). Habermas quer aproximar os dois conceitos em disputa sem dar prioridade a nenhuma das duas perspectivas para, a partir dessa dicotomia propor o seu enfoque deliberativo, fundamentado na sua teoria do diálogo.

Neste ponto, vale a pena reproduzir as palavras de Tenório (2007) sobre a argumentação de Habermas na construção de seu modelo de democracia deliberativa a partir da prática da cidadania deliberativa.

*“Cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Para entendermos melhor esta possibilidade decisória, estruturamos a redação deste item em outros dois: (a) recuperar os conceitos de esfera pública e sociedade civil para então*



definirmos em (b) os conceitos liberalismo e republicanismo, basilares para a compreensão do significado de cidadania deliberativa.

(a) *Esfera pública e sociedade civil.* Segundo Habermas “a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (1997, vol. II, p.92). O conceito de esfera pública pressupõe igualdade de direitos individuais (sociais, políticos e civis) e discussão, sem violência ou qualquer outro tipo de coação, de problemas mediante a autoridade negociada. A esfera pública, portanto, é o espaço intersubjetivo, comunicativo, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo” (p.54-55).

(...)

“(b) *Liberalismo e republicanismo.* De acordo com a perspectiva liberal, o processo democrático tem como objetivo orientar o governo no interesse da sociedade. Neste caso o governo é representado pela administração pública e a “sociedade como uma rede de interações entre particulares estruturada à semelhança do mercado. Aqui, a política (...) tem a função de unir e motivar os interesses privados contra um aparato governamental especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos.” Por sua vez, sob a perspectiva republicana, “a política implica mais que [atuar como] função mediadora. (...) ‘A política’ é concebida como a forma reflexiva da vida ética substantiva (...), como o meio pelo qual os membros de comunidades, mais ou menos integradas, se tornam conscientes de sua mútua dependência”. Os interesses individuais são substituídos pela “solidariedade e a orientação em direção ao bem comum, aparecem como uma terceira fonte de integração social” (p.57).

“A cidadania deliberativa situa-se no seio do debate entre liberais e republicanos: os primeiros priorizando os compromissos e a liberdade para negociar e os segundos dando primazia ao que é melhor para o próprio grupo ou comunidade” (p.58).

“O modelo de democracia que Habermas propõe é o da democracia deliberativa da prática de uma cidadania deliberativa procedimental, baseado na correlação entre direitos humanos e soberania popular e conseqüente reinterpretação da autonomia nos moldes da teoria do diálogo. A cidadania deliberativa consiste, assim, em levar em consideração a pluralidade de formas de comunicação – morais, éticas, pragmáticas e de negociação -, em que todas são forma de deliberação” (p.59).

“Sob a cidadania deliberativa tanto formas de deliberação dialógicas quanto instrumentais são institucionalizadas e válidas (legítimas) na formação da opinião e da vontade política. Transferem-se as condições de virtude do cidadão para a institucionalização de formas de comunicação em que possam ser fítes debates éticos, morais, pragmáticos e de negociação. Ela tem como base, portanto, as condições de comunicação, que permitem pressupor que decisões racionais podem ser tomadas no processo político” (p.59-60).

“A cidadania deliberativa habermasiana, portanto, constitui-se em uma nova forma de articulação que questiona a prerrogativa unilateral de ação política do poder administrativo – do Estado e/ou do dinheiro – o capital. A perspectiva é que a cidadania deliberativa contribua, por intermédio da esfera pública (espaço público), para que se escape das “barreiras de classe”, para que se liberte das “cadeias milenárias” da estratificação e exploração social e para que se desenvolva plenamente “o potencial de um pluralismo cultural” atuante “conforme a sua própria lógica”, potencial que, “sem dúvida alguma, é tão rico em conflitos e gerador de significado e sentido” (Habermas, 1998, p.385)” (p.62-63).

Assim, com base nos conceitos de Habermas sobre cidadania e esfera pública, Tenório (2007) conclui que:

*“a intersubjetividade, o diálogo, a ação comunicativa devem predominar sobre a subjetividade, o monólogo, a ação estratégica. E o espaço adequado para que o procedimento deliberativo ocorra é numa esfera pública na qual, dependendo do tema, interajam a sociedade civil, o Estado e o mercado. A sociedade civil por meio das organizações não-estatais e dos movimentos sociais; o Estado, pelos seus poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário -, e o mercado, pelos agentes econômicos e produtivos. Deve-se observar, contudo, que a atitude cidadã não é exclusiva da sociedade civil, o agente público, assim como o agente econômico, devem atuar também como cidadãos. Ou seja, a res pública é assunto de todos, da sociedade na sua totalidade – Estado, capital e sociedade civil. E na especificidade de nossa temática, desenvolvimento local com cidadania, estes três vetores devem convergir, de modo procedimental, para o bem-estar de territórios regionais ou sub-regionais” (p.65-66).*

A partir dos conceitos apresentados, relativos à democracia e cidadania deliberativas e esfera pública é que encontramos o embasamento necessário à legitimação da participação da população nas decisões que afetam o desenvolvimento dos seus municípios e a qualidade de vida dos munícipes. Essa participação, através de um procedimento deliberativo que deve ocorrer numa esfera pública, se estende ao planejamento e à construção dos instrumentos de administração que promoverão a consecução dos objetivos definidos, associados a medidas (metas e indicadores) que possibilitarão o acompanhamento e controle das ações governamentais, com necessária transparência, por parte da população.

## CAPÍTULO 5

### CONCLUSÃO

A entrada em vigor do Estatuto da Cidade é, com certeza, um marco importante para as políticas públicas no país. Entretanto, mais uma vez é fundamental frisar que a lei por si só não basta. A participação ativa da sociedade e o compromisso do município no que se refere à gestão dos planos e orçamentos a serem implementados são fatores determinantes para uma mudança bem sucedida, especialmente para aquela parte da população mais desfavorecida.

Dessa forma, urge que a sociedade seja educada e mobilizada com a finalidade de se sentir também responsável e “dona” do Plano Diretor de sua comunidade para que assim possa contribuir não só na sua elaboração, mas também durante todo o seu ciclo de vida, garantindo através de constante monitoramento que as ações previstas estejam sendo efetivamente conduzidas.

Quanto à questão orçamentária no Brasil, a mesma reveste-se também de grande relevância. Sem dúvida o assunto ganhou ainda maior importância notadamente com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veio restringir sobremaneira os gastos públicos indevidos e ilegítimos no interesse da coisa pública.

O período de estabilidade econômica e o déficit fiscal vieram reforçar a importância do papel do orçamento público, que deixou de ser apenas um instrumento de controle financeiro para desempenhar importante papel no processo de reformulação do Estado.

O Estatuto da Cidade traz como uma de suas inovações a participação popular na definição dos instrumentos orçamentários públicos, incluindo-se aí a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei do plano plurianual.

Nessa perspectiva, nenhum dos instrumentos acima mencionados, em nível municipal, poderá ser aprovado sem que, em função dos mesmos, sejam realizados debates, audiências e

consultas públicas. Tal participação é obrigatória, de forma que é vedado ao Poder Legislativo municipal aprová-los sem que haja a concordância da população local, segundo os mecanismos e critérios legalmente previstos.

O eterno problema da escassez de recursos e o conseqüente estabelecimento de limites de dispêndio leva os órgãos executores da política governamental a racionalizarem suas despesas, minimizando custos, através da redução de quantitativos físicos ou financeiros, negociando preços mais atrativos, enfim, toda uma reformulação da visão de consecução do gasto.

Por outro lado, receitas e despesas associadas a altos gastos de caráter constitucional ou legal, tais como vinculação de impostos a fundos específicos, pagamentos de dívida e de pessoal, restringem as possibilidades de escolha e engessam o orçamento. A rigidez orçamentária obriga que o ajuste fiscal seja feito através da elevação de tributos e do corte de despesas, especialmente as de investimento, necessárias ao desenvolvimento.

Desse modo, além de instrumento de planejamento na formulação das ações de políticas públicas o orçamento deve ser a ferramenta para a ação gerencial do Estado, visto que, a partir da utilização de novos conceitos e indicadores que permitam avaliar a eficácia, eficiência e efetividade da prestação dos serviços e a da aplicação das receitas públicas, possibilita o enfrentamento da escassez e da rigidez através de melhores escolhas orçamentárias e da liberação de recursos antes utilizados ineficientemente.

Não há, portanto, como se pensar em planejamento sem o aperfeiçoamento dos orçamentos para que eles reproduzam fielmente os planos de governo e as políticas públicas. Para tanto é necessário ter em vista uma efetiva cobrança de resultados pela sociedade das ações desenvolvidas pelos governos, as quais devem ser aferidas em termos de benefícios que lhe foram prestados, sem esquecer, é claro, da importância de promover a responsabilização dos “gestores do poder” em caso de má gestão na realização dos gastos.

O orçamento participativo faz crescer em importância a participação popular na gestão orçamentária, uma vez que, pelo menos presumivelmente, consignará justamente as grandes demandas sociais, levadas às assembleias populares, discutidas democraticamente e dotadas, por essa razão, de maior legitimidade.

Contudo, não se deve esquecer que o processo de participação democrática na elaboração – e também na execução – orçamentária, não está imune a intercorrências que lhe podem afetar desde a efetividade até a própria legitimidade.

Dentre os possíveis entraves ao processo de democratização orçamentária na esfera municipal, merecem destaque a vinculação de receitas a determinadas despesas, por força constitucional, a tendência ao racionalismo estatal, a inexistência do orçamento impositivo e a falta de educação para a cidadania.

A utilização maciça dos meios de comunicação, a adoção de metodologias de ensino que privilegiem a formação sócio-crítica e a criação de diferentes foros de discussão política são medidas que o Estado, para a fiel consecução do que estabelece a Constituição, deve vir a promover ou incentivar, com vistas à educação para a cidadania.

Da falta de um processo educacional nesse sentido pode resultar um baixo nível de participação popular no processo de elaboração das leis orçamentárias. Baixo no que se refere à quantidade de participantes e baixo quanto à efetiva capacidade de se atinar para os problemas coletivos.

Portanto, em primeiro lugar, é preciso que se trabalhe a questão motivacional. Habitado a uma forma de poder verticalizada e descendente, é natural que o povo desacredite, num primeiro momento, do instituto da participação popular. Uma postura cética quanto à efetividade desse novo modelo de gestão é plenamente justificável numa sociedade em que a democracia é – ou foi – apenas formal, em que o cidadão sempre esteve alijado de toda e qualquer forma de discussão e decisão.

No entanto, a partir do momento em que a coletividade assistir à fiel execução daquilo que decidiu inserir no orçamento, crescerá a confiança na efetividade desse sistema. Em crescendo a confiança, tende a crescer o nível de participação popular.

A gestão orçamentária participativa, em face do que estabelece o Estatuto da Cidade, torna-se obrigatória em cada um dos municípios brasileiros. No entanto, essa participação deve ser efetiva e não servir apenas como referendo a decisões tomadas nos Gabinetes.

Ao longo dos últimos anos ficou evidenciada a preocupação em fortalecer a vinculação existente entre planejamento e orçamento. Com esse objetivo, foram promovidas mudanças metodológicas na elaboração da proposta e no acompanhamento da execução orçamentária, com ênfase na alocação de recursos destinados à consecução dos objetivos de governo, consubstanciados no plano governamental.

Para tanto, de grande importância são os critérios de classificação das contas públicas, pois são utilizados para facilitar e padronizar as informações a serem obtidas. Pela classificação é possível visualizar o orçamento por poder, por instituição, função de governo, por programa, projeto e/ou atividade, ou, ainda, por categoria econômica.

A moderna visão de gestão fiscal responsável não concebe, pois, o planejamento apenas dos quantitativos financeiros das ações, mas também dos quantitativos físicos que irão reverter em benefício do cidadão/contribuinte, introduzindo parâmetros de custos destas ações, o que acaba por exigir mudanças de postura por parte de governantes e dirigentes.

A elaboração de uma proposta orçamentária eficaz e condizente com os ditames legais recomenda, necessariamente a compreensão da importância dos instrumentos orçamentários; a precisão, padronização e agilização das informações gerenciais que subsidiam a tomada de decisões e que irão repercutir sobre todo o ciclo orçamentário, evitando-se, com isso, excessivas correções e desvios; o entendimento de que a metodologia de trabalho a ser seguida pelos governantes deve ser consistente com o equilíbrio das contas públicas e com as

metas a serem alcançadas pela administração que, em última instância, se entende como o atendimento dos reclames da sociedade.

Assim, a mudança na sistemática orçamentária traz importantes modificações de cunho metodológico, introduzindo elementos que evidenciam a transparência de suas ações e contínua prestação de contas, não apenas no sentido financeiro, mas no de prover informações, discutir alternativas, exibir custos e resultados de suas ações, criando no setor público uma cultura de respeito à sociedade.

O orçamento participativo, além de representar uma mudança radical naquela sistemática, leva o indivíduo a acreditar na idéia de que é sujeito, de que é digno e respeitado pelo poder público, de que integra um todo social regido por normas, de que o espaço público também lhe pertence, de que só ele é capaz, com sua participação, de melhorar sua qualidade de vida, de que seu destino está parcialmente em suas mãos e parcialmente nas mãos da coletividade.

Por tudo o que foi dito, acredita-se comprovada a hipótese de que o orçamento participativo é o instrumento adequado à viabilização e realização do Plano Diretor, pois que este também é obrigatoriamente participativo e os instrumentos devem ser compatibilizados, considerados aqui o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual.

O destaque que se tem dado para os indicadores pretende chamar a atenção para o fato de que o momento não concebe mais dissociar o planejamento financeiro das respectivas metas físicas. Não é possível empregar recursos em algo que não traga benefícios, ou, o que é pior, que os traga em favor apenas dos detentores do poder.

De fato, a avaliação de resultados é condição “sine qua non” para que se efetive a participação da sociedade na elaboração e acompanhamento das Políticas Públicas e dos objetivos a serem realizados. Sem avaliação não há a transparência necessária à participação e

controle da população sobre as realizações do governo. No entanto, deve-se tomar cuidado com a utilização de indicadores inadequados e com a pesquisa de informações destinadas a subsidiar ou avaliar escolhas orçamentárias, pois o importante não é somente a construção de um indicador social mas sua utilização apropriada.

A título de conclusão, pode-se afirmar que o orçamento é impositivo, não deixando margem a manobras ou titubeios do Governo, a pretexto de utilizá-lo como meramente autorizativo. Contém autorizações, com certeza, na arrecadação, mas as despesas devem ser efetuadas de acordo com o que foi determinado na lei orçamentária.

Fica claro, que a expectativa de discussão do Orçamento Participativo, como forma de horizontalizarmos a administração pública, em especial nos municípios, dar-se-á a partir do momento em que não houver ingerência estatal em sua organização.

A importância da auto-regulamentação ficará evidente, quando procurarmos melhorar cada vez mais o Orçamento Participativo. Como não se trata de uma obra divina e sim, fruto da concepção humana, é certo que o mesmo não é imune a imperfeições e precisa ser adaptado ao longo do tempo e das circunstâncias. A partir deste instante, ao não estar amarrado a uma normatização que acorrenta e impede o seu amoldamento, a construção desta via democrática de gerência do espaço político forçará o aperfeiçoamento dos conteúdos de planejamento e de administração.

A disseminação de políticas democráticas, a partir do espaço local, com a adoção do Orçamento Participativo nas mais variadas cidades brasileiras, com base em uma postura ética e de extrema transparência e visibilidade da coisa pública, possibilitará, com certeza, que as carências da sociedade diminuam significativamente.

A participação popular na elaboração e também na execução do orçamento público é um dos pontos vitais da chamada democracia deliberativa. Instaure-se, com as assembleias



populares para a elaboração dos instrumentos orçamentários, um foro que possibilita ao povo o exercício direto do poder que lhe é atribuído no regime democrático.

Com base no pensamento de Jürgen Habermas, o modelo de democracia proposto é o da democracia deliberativa da prática de uma cidadania deliberativa, cujos procedimentos devem ocorrer numa esfera pública na qual interajam a sociedade civil, o Estado e o mercado.

A efetividade dessa participação, contudo, pode sofrer a influência negativa, para não dizer entrave, decorrente de fatores econômicos, sociais ou políticos que se pode vir a detectar no processo e que podem reduzir em eficácia e importância essa participação.

É necessário que o diálogo, a ação comunicativa e a intersubjetividade predominem sobre o monólogo, a ação estratégica e a subjetividade.

Caberá ao Estado, e sobretudo ao próprio povo a busca de soluções que visem a superação dos empecilhos, para que a gestão orçamentária seja participativa de fato e democrática não apenas sob o ponto de vista formal, mas de modo real, efetivo e deliberativo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Joaquim C. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Resolução nº 41/128**. 4 dez 1986.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005
- BALTRUSIS, Nelson. Plano Diretor de Diadema 2001: uma breve avaliação. In: BUENO, Laura M. de M & CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos Diretores Municipais**. São Paulo: Annablume, 2007.
- BASTOS, Celso R. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BATEIRA, Carmen *et al.* **A Cidade que Queremos - Cartilha**. Rio de Janeiro: Núcleo Estadual RJ, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. DF, 1988.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**. Brasília. DF, 1967.
- \_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 2.829**. Brasília. DF, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320**. Brasília. DF, 1964.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**. Brasília. DF, 2000.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento,Orçamento e Gestão. **Manuais de Elaboração e Gestão do Plano Plurianual 2000/2003**. . Brasília. DF, 1999.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento,Orçamento e Gestão. **Manuais Técnicos do Orçamento-MTO**. 2000 e 2009. Disponível em [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento,Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42** Brasília. DF, 1999.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério do Planejamento,Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 163**. Brasília. DF, 2001.
- CARVALHO, J M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CONFERÊNCIA INTERNACIONAL GESTÃO POR RESULTADOS, 2006. Tema II – A Gestão por Resultados.

COORDENADORIA DE ESTUDOS E PESQUISAS. **Plano Diretor: Participe do desenvolvimento de sua cidade (cartilha)**. Rio de Janeiro: ECG/TCE-RJ, 2006.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 1997.

FARAH, M F S. & BARBOZA, H B. **Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FELGUEIRAS, José A. **Contabilidade Pública**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007.

FERREIRA, João S. W. & MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura M. de M & CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos Diretores Municipais**. São Paulo: Annablume, 2007.

FONTES, Mariana L. P., SANTORO, Paula & CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da gestão social da valorização da terra. In: BUENO, Laura M. de M & CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos Diretores Municipais**. São Paulo: Annablume, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GUEDES, A. & FONSECA, F.(Orgs.) **Controle Social da Administração Pública: cenários, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **A Ética e a Discussão da Verdade**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007

HABERMAS, Jürgen. **Técnica e Ciência como Ideologia**. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2006

JANNUZI, Paulo de M. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2001.

JANNUZI, Paulo de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Campinas, ano 36,n.1, p. 51-72jan/fev. 2002.

MACHADO, G. et al. **Gestão Pública: desafios e perspectivas**. Salvador: FLEM, 2001.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Municipal Brasileiro**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_ **Direito de Construir**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Diogo L de. Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos.**Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n.205, p.48-55, out/dez.1992.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1973.

NAÇÕES UNIDAS. **Manual de orçamento por programas e realizações**. Tradução de José Teixeira Machado Jr. Rio de Janeiro:Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971.

PEREIRA, José M. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 1999.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo**. São Paulo: Manole, 2001.

PISCITELLI, Roberto B. et al. **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1995.

REZENDE, F. & CUNHA, A. **Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto Público**: fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SANT'ANA, Ana M de. **Plano Diretor Municipal**. São Paulo: Universitária de Direito, 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**: Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

SILVA, José A da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Jair C da & VASCONCELOS, Edílson F. **Manual de Execução Orçamentária e Contabilidade Pública**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1997.

SILVA, Lino M. **Contabilidade Governamental**: Um Enfoque Administrativo. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SÍNTESE. Rio de Janeiro: TCE-RJ, n.1.2006-Semestral. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

SÍNTESE. Rio de Janeiro: TCE-RJ, v.2,n.1. jan/jun. 2007-Semestral. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

SOUZA, Marcelo L. de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

TCE NOTÍCIA. Rio de Janeiro: TCE-RJ, v. 5, n. 51, ago 2006-Mensal. Informativo Mensal do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

TENÓRIO, Fernando G (Org.). **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: FGV; Unijuí, 2007.

TENÓRIO, Fernando G. **Tem Razão a Administração**: Ensaios de Teoria Organizacional. 2.ed. Ijuí: Unijuí, 2004.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão Social**: metodologia, casos e práticas. 5.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão Social**: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.32, n.35, set/out. 1998.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VERGARA, Sylvia C. & CORRÊA, Vera L A.(Orgs). **Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.