

Orçamento Participativo: instrumento de democratização da administração pública

Denise de Queiroz Ferreira¹

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo explicitar uma das funções da Contabilidade, que é a de fornecer informações relevantes para os seus diversos usuários, dentro do contexto do Orçamento Participativo. Para isto, são apresentados alguns aspectos relativos ao Orçamento Público e, dentro deste, ao Orçamento Participativo, considerado um instrumento inovador na busca pela melhoria da gestão dos recursos públicos, através de um processo que conta com a participação popular para o levantamento das prioridades locais.

Dentro desse contexto, a importância da Contabilidade como instrumento de caráter participativo encontra-se no aspecto social que ela assumirá como prestadora de informações financeiras à coletividade. A Contabilidade então, sendo considerada um instrumento destinado a registrar, controlar e informar, deve estar pronta para responder à sociedade, quais sejam suas dúvidas, bem como fornecer informações e produzir demonstrativos que atinjam os reais objetivos a que se propõem.

Palavras-chave: Contabilidade; Orçamento participativo

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos o nosso país tem passado por profundas transformações nas áreas econômica, política e também, a social. A necessidade de adaptações imposta pela velocidade com que as mudanças vêm acontecendo causa transtornos e deixa em dúvida a capacidade das instituições públicas de conduzir de forma eficaz e eficiente a administração do país, deixando clara a crise de legitimidade pela qual passa o Estado.

1 Sistema de Bolsas da FACE/UFMG

Fatores como o abandono e precário atendimento das demandas sociais nas últimas décadas contribuíram de forma decisiva para o fortalecimento de uma imagem negativa da Administração Pública. Assim, torna-se visível a necessidade de se estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade, buscando alternativas que atendam aos anseios da população e, ao mesmo tempo, otimizem a aplicação dos recursos públicos.

Uma dessas alternativas é o Orçamento Participativo, que tem se difundido como uma inovação na gestão dos recursos públicos, contando com a participação popular. Ele está ligado ao principal instrumento de planejamento, a curto prazo, utilizado pelos governos, o Orçamento Público, destinando parte das verbas anuais ao atendimento das prioridades eleitas pelas comunidades regionais.

Além disso, o Orçamento Participativo, na forma como é concebido e trabalhado, traz benefícios que vão além do atendimento das prioridades eleitas, proporcionando à sociedade a oportunidade de conhecer mais a fundo fases do processo orçamentário e exercer, mesmo que de maneira tímida, o controle social dos recursos aplicados.

Porém, para que esse controle social possa ser exercido, o acesso a informações claras e objetivas, trabalhadas de maneira a atender a todos os seus usuários (entre eles os cidadãos participantes do Orçamento Participativo) deve ser garantido pelos dirigentes, na busca pelas necessárias transparência e prestação de contas. Neste contexto, a contabilidade, vista como um sistema capaz de gerar informações, é um instrumento fundamental para o fornecimento destas aos seus usuários, devendo se adaptar às necessidades de cada um deles.

Assim, este trabalho foi dividido em seis partes, para melhor compreensão, sendo a primeira esta introdução.

Na segunda parte do trabalho, são expostas noções gerais sobre as funções do Estado, ressaltando a importância da representação social, passando-se à sua crise de legitimidade, a qual tem como uma de suas conseqüências a redefinição das relações Estado-sociedade e a busca por inovações na administração dos recursos públicos, objetivando otimizar sua aplicação.

Após, uma introdução sobre as origens do orçamento, suas diversas instrumentalidades e, dentre elas, o Orçamento Público visto como instrumento de planejamento e gestão. A quarta parte do trabalho trata do Orçamento Participativo como uma das inovações da Administração Pública em busca do estabelecimento de novas relações com a sociedade. Também são expostos os principais mecanismos de seu funcionamento e levantadas ainda algumas considerações a respeito das dificuldades que podem ocorrer quando de sua utilização.

A importância da contabilidade como um instrumento capaz de fornecer diversos tipos de informações aos seus usuários e, desta forma, contribuir para uma maior transparência da gestão dos recursos e, assim, para o maior fortalecimento da democracia, é tratada na quinta parte do trabalho. A conclusão, última parte do trabalho, trata das considerações finais e sugere alguns temas de pesquisa, que poderão ser objeto de trabalhos futuros.

2 ESTADO – NOÇÕES GERAIS

2.1 Estado – representação social

A instituição Estado foi criada pela sociedade para representar seus interesses de forma organizada, objetivando alcançar a satisfação de suas necessidades. No caso do Brasil, através do processo de eleições diretas, são escolhidos os representantes que irão atuar na gestão pública por um determinado período de tempo, teoricamente, buscando atender as demandas sociais existentes. São os cidadãos que cedem o seu poder de decisão para aqueles, a fim de promover a eficácia na tomada de decisões relativas à coisa pública, tornando legítimas as ações dos dirigentes. Assim, o Estado pode ser visto como um instrumento que deve promover o bem público e representar os interesses gerais, pairando acima dos particularismos. (DINIZ, 1996)

A legitimidade do Estado não depende somente do poder de representação cedido pelos cidadãos, mas, principalmente, da crença em sua capacidade de realizar as funções a ele confiadas, desempenhando seu papel de maneira satisfatória, com um "Governo que não ofereça somente ordem e estabilidade, mas também qualidade de serviço e bem-estar social geral".(OROZCO, 1996, p.48)

Nos últimos tempos porém, o que se tem vivenciado é justamente a crise de legitimidade pela qual as instituições públicas têm passado. O Estado tornou-se incapaz de alcançar os objetivos a ele propostos, mais preocupado com o desenvolvimento econômico, não respondendo positivamente às demandas sociais prementes, dentre estas, ficando relegadas a segundo plano as mais críticas como saúde, educação, segurança, etc.

Contribuindo para a formação desse quadro, existe ainda a velocidade com que as mudanças estão ocorrendo, através do crescente processo de globalização, deixando as instituições públicas em situação crítica, já que estas têm que se adaptar às necessidades externas e, ao mesmo tempo, atender as demandas internas.

A não satisfação das demandas sociais, principalmente as mais emergentes, acaba por gerar, além da descrença na capacidade do Estado (crise de legitimidade), uma crise no âmbito social como um todo, ocasionando reações como a miséria, a insegurança, a revolta de grupos, entre outras.

Consciente da crise de legitimidade na qual se encontra o Estado, a Administração Pública, através de seus dirigentes, passa por reformulações e pela adoção de posturas, buscando a reversão desse quadro. Segundo Grau, (1996, p.118)

[...] à crescente deslegitimação do Estado e das instituições políticas em geral, agregam-se outros fatos particularmente relevantes, que correspondem a modificações no tecido social, cujas conseqüências ainda não foram plenamente estruturadas: a crescente desintegração social, expressa, entre outros, por índices de pobreza cada vez mais elevados, e a destruição de atores sociais tradicionais [...]

Dentro desse contexto, observa-se o avanço tecnológico, o alto crescimento do acesso à informação, a abertura dos mercados, o crescimento das demandas sociais, entre outros fatores, que levaram os cidadãos a uma maior tomada de consciência dos seus direitos e sua força de reivindicação. Torna-se clara a necessidade de reformulação da relação Estado-Sociedade, diante dos novos desafios impostos a ele: garantir o desenvolvimento econômico e assegurar os direitos sociais[4], formulando e financiando as políticas públicas.

Alguns avanços são identificados dentro da perspectiva de mudança da relação Estado-Sociedade. Dentre estes, a iniciativa de se estabelecer, por instrumento legal, a necessidade de transparência dos atos públicos é um dos mais significativos, como nota-se:

[...] é preciso reforçar as formas democráticas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, aumentando o grau de accountability (responsabilização) do sistema. Com isso, busca-se capacitar os cidadãos para controlar as políticas públicas, podendo torná-las, a um só tempo, mais eficientes e de melhor qualidade. (CLAD, p. 126)

Dentre os instrumentos legais, a transparência dos atos da Administração Pública teve sua importância citada na Lei 4320/64 que, além de padronizar a forma como os planos de governo e execução orçamentária devem ser apresentados, ressalta a necessidade de se aplicar os recursos públicos de forma eficaz e eficiente. Alguns aspectos foram

reforçados com a Constituição Federal de 1988, principalmente no que diz respeito às competências nos diversos âmbitos de governo e à necessidade de prestação de contas.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 31, § 3º, estabelece ainda que as contas públicas, no caso dos municípios, ficarão à disposição de qualquer contribuinte, durante 60 dias anualmente, podendo ser questionada sua legitimidade, nos termos da lei. Esse parágrafo pode ser considerado de grande importância, já que proporciona aos cidadãos que se interessarem o acesso às contas municipais. É mais um ponto positivo na busca pela necessária transparência dos atos públicos, levando em consideração que o município é o ente federado mais próximo ao cidadão, ficando mais fácil o estabelecimento de uma nova relação Estado-Sociedade.

Nos últimos tempos, a atenção voltada à Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – como um esforço dos legisladores em busca da moralização da Administração Pública, fixou novos parâmetros para a gestão dos recursos e, principalmente, reforçando a importância do planejamento, da transparência dos atos e da prestação de contas. Os gestores passam a ser responsabilizados pela sua atuação, que deve ser de acordo com o interesse público.

Tudo isso contribui de forma decisiva para o aumento do controle social exercido pelos cidadãos através da avaliação dos serviços públicos, e até mesmo, em alguns casos, da sua participação na gestão destes.

2.2 Inovações na gestão pública

A situação preocupante em que se encontra hoje o país é fruto de períodos do 'abandono' e precário atendimento das demandas sociais. A grande preocupação dos governos com o crescimento econômico-industrial fez com que essas demandas ficassem à margem por anos, gerando uma crise social de grandes proporções.

Após essa fase, segue-se outra em que a maioria dos esforços foi direcionada na busca pela estabilidade econômica e recuperação do crédito do país frente a entidades internacionais, contribuindo para que a situação fosse agravada, aumentando os índices gerais de pobreza e promovendo a desintegração social.

Um outro fator que contribuiu para isso foi, após a Constituição de 1988, a crescente municipalização de serviços, antes competentes à União. Ao município foram repassadas responsabilidades as quais não estava preparado para assumir. Diante dessa realidade, alguns municípios partiram em busca de alternativas na tentativa de atender as

novas demandas, dentre as quais podemos destacar as ligadas à gestão de parte dos recursos constantes do Orçamento Anual, geralmente denominadas Orçamento Participativo, e outras como a ouvidoria pública, instituída, experimentalmente, em alguns órgãos.

A escassez de recursos é quase sempre a realidade encontrada pelos gestores públicos. O atendimento das necessidades básicas da sociedade – sempre crescentes – faz com que a busca de inovações na administração pública ganhe espaço, através da participação direta dos cidadãos na formulação de políticas e decisões públicas (GRAU, 1996, p.121). Assim, "a participação popular na gestão pública é uma condição para enfrentar os graves problemas sociais que atingem os municípios, com democracia e avanço da cidadania em nosso país". (FÓRUM...)

É perceptível o grande apoio e o crescente reconhecimento de que as parcerias e novas formas de participação popular, estabelecidas entre governo e sociedade, trazem inúmeros benefícios para a comunidade local.

Porém, nessa nova relação Estado-sociedade reconhece-se o risco de se incorrer em um novo clientelismo entre as próprias lideranças. A questão passa por uma mudança de consciência social. Acostumados a anos de convivência com políticas direcionadas ao atendimento de interesses particulares, a primeira atitude dos cidadãos, quando de sua participação, é justamente tentar garantir a realização de obras que venham suprir suas necessidades particulares, utilizando-se das mesmas armas da política tradicional.

Segundo Genro (1994), essas ocorrências são inerentes ao processo de renovação das relações Estado-sociedade e podem contribuir para o seu amadurecimento.

Se não compreendermos a universalidade desse significado do movimento comunitário, não teremos condições de sermos leais com ele, e de fazer da participação um instrumento de reforma moral e intelectual, e de transformação da consciência da comunidade, inclusive dos agentes administrativos e políticos do Estado.

No caso do Orçamento Participativo, objeto de estudo deste trabalho, essa característica é reforçada pela sua própria forma de organização. De alcance municipal, sua dinâmica consiste na divisão da cidade em regiões (divisão geográfica), onde são realizadas reuniões com a população local para o levantamento de prioridades. Ora, torna-se evidente, diante da prática cultural vigente, que todos os grupos tentarão garantir para sua

região a maior quantidade de recursos e, conseqüentemente, o atendimento ao maior número possível de suas prioridades. Ocorre, desta forma, uma perda da visão global de melhoria da cidade, podendo haver conflitos entre as diversas regionais e, mesmo dentro delas próprias, quando da escolha dos representantes ou das obras prioritárias.

Além disso, segundo Grau (1996), é fundamental ressaltar que, em nosso país, não há uma tradição de organização social, principalmente nas classes sociais onde a pobreza é predominante. A dificuldade de organizar-se e promover sua representação acaba por favorecer os grupos sociais de maior poder econômico e, conseqüentemente, com maior condição de promover sua organização. Mas essa participação comunitária, mesmo que precariamente organizada, não deixa de ser um avanço na redefinição das relações do Estado com a sociedade.

Porém, apesar das dificuldades, a tendência é que essa nova relação entre o Estado e a sociedade se redefina com o passar do tempo, possibilitando maior impessoalidade, proporcionando uma visão integrada do município e, a busca da equidade social.

Antes de falar sobre o Orçamento Participativo como uma inovação na gestão dos recursos públicos, é conveniente uma introdução geral a respeito de alguns aspectos relativos ao orçamento, tais como seu histórico e evolução, sua regulamentação legal e o estabelecimento dos objetivos principais, bem como sua importância como instrumento de planejamento, gestão e controle dos recursos públicos.

3 ORÇAMENTO – NOÇÕES GERAIS

3.1 Origens históricas

O primeiro orçamento, em sua forma mais simples, segundo grande parte dos autores voltados para a área pública, tem seu registro datado de 1215, com o disposto em uma carta outorgada pelo Rei João Sem Terra, por causa da pressão exercida pelos barões feudais, contendo os seguintes dizeres:

Nenhum scutage (tributo feudal) ou subsidio será lançado no reino, a menos que o seja pelo Common Counsel do reino, exceto para o propósito de resgatar a pessoa do rei, fazer o seu primeiro filho cavaleiro e estabelecer o dote de casamento de sua filha mais velha: os subsidios para estas finalidades deverão ser razoáveis em seu montante. (MOOJEN, 1959, p.21, apud PISCITELLI, ET AL, 1997)

Entretanto, antes mesmo desta carta, já existiam formas rudimentares de orçamento, conforme Silva (1996). Segundo o autor, a idéia de controle dos recursos públicos era prevista já em 1300 a.C., quando eram reguladas as funções da justiça e arrecadação dos dízimos.

No Brasil, somente em 1808, o início de um processo de orçamentação começou a despertar a atenção dos gestores públicos. Foram criados então o 'Erário Régio' (PISCITELLI et al, 1997) e também o Conselho da Fazenda, para controlar o patrimônio real e os fundos públicos.

A partir daí, tivemos diversas constituições e outras leis complementares que trataram dos assuntos públicos. A mais importante delas, tratando dos recursos públicos de forma pormenorizada, representando um avanço na época e estando vigente até hoje, foi a Lei 4320/64. Junto a esta, agregando mais exigências quanto à destinação dos recursos públicos, tem-se a Constituição de 1988, que estabelece também a necessidade de planejamento a médio e longo prazo, bem como a execução e controle dos gastos públicos.

Os grandes avanços alcançados com a Lei 4320/64 se referem, principalmente, à padronização dos orçamentos e balanços em todas as esferas (federal, estadual e municipal), facilitando sua elaboração. Suas exigências são complementadas com a Constituição de 1988, que estabeleceu a necessidade de planejamento de médio e longo prazos, através da criação de instrumentos como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual. Juntos, estes três representam o planejamento dos administradores públicos e a forma como ocorrerá a aplicação dos recursos.

Assim, a elaboração do Orçamento Público deve conter a previsão das receitas e a fixação das despesas, efetuadas com o objetivo de garantir aos cidadãos, que são os contribuintes na formação desta receita, a satisfação de, pelo menos, suas necessidades básicas, através de investimentos e manutenção das áreas prioritárias da sociedade, bem como das despesas de manutenção dos serviços públicos.

3.2 Instrumentalidades do orçamento

Visto como fundamental em qualquer entidade, o orçamento público, mais que uma exigência legal, pode se tornar um instrumento estreitamente vinculado ao planejamento. De acordo com Balleiro (1994, p.367 apud SANCHES, 1997),

o orçamento, no regime democrático, é o ato em que o Poder Legislativo autoriza a execução do planejamento

feito pelo Poder Executivo, onde constam as despesas necessárias para o funcionamento dos serviços públicos (despesas de custeio) e também ao cumprimento de políticas públicas estabelecidas, bem como a arrecadação das receitas legalmente instituídas.

Segundo Sanches (1997), sendo um planejamento que envolve os recursos públicos, o orçamento passa a ter então várias instrumentalidades, tendo assumido o "caráter de instrumento múltiplo, isto é, político, econômico, programático (de planejamento), gerencial (de administração e controle) e financeiro". Essas várias instrumentalidades atribuídas ao orçamento público retratam a sua importância para a gestão dos recursos, bem como para toda a sociedade.

É um instrumento político porque através dele os atos em que os recursos públicos estão envolvidos são legitimados. Isto faz com que ele seja um instrumento democrático, evitando que, teoricamente, seja utilizado de forma errônea, desviando-se dos fins para os quais foi criado. Dentro dessa caracterização, a utilização do orçamento proporciona o controle da arrecadação e aplicação dos recursos públicos, sendo maneira apropriada para "o exercício de controle democrático sobre o executivo; impedir a arbitrária instituição de impostos; evitar gastos desnecessários e conciliar os interesses divergentes dos vários grupos da sociedade" (PISCITELLI ET AL, 1997, p.169)

O orçamento público, visto como instrumento econômico proporciona, através do uso de informações sobre a situação sócio-econômica local, uma visão de quais áreas necessitam de maiores investimentos e onde devem ser implantados projetos de crescimento econômico e desenvolvimento social.

Ele também é considerado um instrumento gerencial, já que "fornece elementos de apoio para a boa administração dos recursos públicos e para o controle e avaliação do desempenho das instituições e suas gerências" (SANCHES, 1997). Torna-se, assim, uma fonte de informações que podem ser utilizadas pelos gestores no intuito de melhorar a administração dos recursos públicos.

Como instrumento financeiro, "sistematiza, através de categorias apropriadas, as entradas (receitas) e as saídas (despesas) assumindo caráter de autêntico plano financeiro" (SANCHES, 1997), ou seja, torna-se um instrumento auxiliar no processo de gestão, demonstrando as prováveis entradas de recursos e as saídas ocasionadas pelo pagamento das despesas.

Segundo Sanches (1997), a última instrumentalidade do orçamento seria a programática. O orçamento é programático porque "constitui au-

têntico instrumento de planejamento de curto prazo, detalhando ações, definindo os responsáveis pela execução, organizando a distribuição espacial dos empreendimentos e fixando as metas e custos". Ele é, essencialmente, a representação do plano anual de gastos e investimentos de determinado local, ressaltando as prioridades do período.

3.3 Orçamento – instrumento de planejamento e gestão

Planejamento, como podemos encontrar em Ferreira (1986) é a "(...) elaboração, por etapas, com bases técnicas (especialmente no campo sócio-econômico), de planos e programas com objetivos definidos; planificação". Assim, o ato de planejar torna-se essencial para as pessoas jurídicas, sendo a sua eficiência e aplicabilidade fatores primordiais para o seu bom desempenho.

No setor público este fato não se altera, ao contrário, intensifica-se, visto que ele atende a um grande número de pessoas, e, se o planejamento e a posterior execução de suas atividades não ocorre de forma satisfatória, ele não estará cumprindo sua função essencial.

Com a criação da Lei 4320/64, ficou estabelecida, entre outras coisas, a necessidade de se efetuar um planejamento eficaz na área pública. A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 165, que esse planejamento deve ser feito através de alguns instrumentos, sendo estes o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual.

Assim, houve a padronização destes, criando-se um modelo a ser seguido pelas administrações públicas em todos os âmbitos. O orçamento então, dentro de determinados padrões, torna-se uma exigência legal, ficando a sua elaboração a cargo do Poder Executivo, e a sua aprovação, do Legislativo.

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

Ao contrário do que normalmente se observa, ele pode e deve se tornar um dos instrumentos utilizados pela administração pública para definir, em detalhes, quais serão os programas a serem desenvolvidos e as obras prioritárias em determinado período, com o intuito de promover o crescimento local e proporcionar aos cidadãos condições necessárias

ao seu desenvolvimento. Ele então deve conter, além da previsão das receitas a serem arrecadadas e da fixação das despesas, a definição dos objetivos, a especificação das metas, a organização e disponibilidade dos meios para o alcance dessas metas e a avaliação dos resultados obtidos, podendo ser utilizado como instrumento auxiliar na gestão dos recursos públicos. (SANCHES, 1997)

Além de instrumento de gestão, quando começa a ser realizado, o Orçamento torna-se também uma forma de exercer o controle da aplicação dos gastos públicos. A avaliação dos resultados, normalmente, é feita a posteriori. Ela obriga a administração a definir claramente seus objetivos e metas. Uma mudança desse processo seria a concepção e o estabelecimento de um 'contrato de gestão' (CLAD, p.136) entre os diversos órgãos da Administração Pública, tendo como base metas quantitativas e qualitativas definidas a priori e avaliadas no curso de sua aplicação. Assim, o "contrato de gestão" seria um possível instrumento a ser utilizado, pois

permite tanto uma aferição mais rigorosa da eficiência, da eficácia e da efetividade, como aumentar a transparência da Administração Pública, uma vez que a sociedade pode saber de antemão quais são de fato os objetivos de cada órgão público, seus resultados e o que poderá ser feito para porventura mudar um mau desempenho. (CLAD, p.136)

Atualmente, o país está passando por um processo visível de mudanças na área pública. Questões como uma boa gestão dos recursos, quase sempre escassos, objetivando sua aplicação de maneira eficaz, bem como a busca da transparência e o uso de alternativas administrativas que proporcionem o desenvolvimento econômico e social local estão sempre evidentes. Os cidadãos, ao longo dos anos, forçados por acontecimentos político-sociais, passam a ter maior consciência de seu papel nesse contexto, podendo assim exercer um controle social mais expressivo perante as entidades públicas que, teoricamente, estão ali representando os seus interesses.

Desta forma, já não basta mais a elaboração de planos para atender a legislação vigente. Torna-se necessário, além de atender as exigências legais, elaborar orçamentos que objetivem otimizar a gestão dos recursos públicos, não só atendendo as necessidades mínimas, mas, principalmente, criando condições para a implementação de novos projetos e a promoção da melhoria das condições das entidades públicas, explorando suas potencialidades de forma positiva.

4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

4.1 Breve histórico

A descrença dos cidadãos nas instituições públicas como instrumentos capazes de trabalhar em prol do 'bem-estar social' e não no atendimento de interesses particulares, fez com que, a busca por alternativas na gestão dos recursos públicos que contam com a participação popular se tornasse um caminho para a recuperação de sua credibilidade e, ao mesmo tempo, proporcionou um resgate do papel das associações de bairros e similares no cenário municipal, além de, é claro, otimizar a realização de obras locais prioritárias.

O Orçamento Participativo tem se difundido como um novo mecanismo de expressão da participação popular. Está ligado ao principal instrumento de planejamento a curto prazo dos governos, que é o Orçamento Público. Através de mecanismos próprios de funcionamento, são efetuados esforços em busca do atendimento de necessidades locais.

Hoje, a participação da população nas decisões para a destinação de parte dos recursos públicos é uma realidade existente em várias cidades, não só aquelas governadas pelo Partido dos Trabalhadores, como no início, mas também governadas por partidos do centro e até de direita. A administração pública, diante da realidade atual em que os processos de mudança são grandes e visíveis, busca sua modernização através da 'co-gestão' dos recursos, procurando atender as prioridades de cada região.

Segundo o discurso comum entre os condutores de tais experiências, essas práticas promovem melhorias no nível de eficiência alocativa (ao forçar o planejamento e a transparência nas decisões de gastos) e, concomitantemente, oportuniza um padrão de relacionamento, entre o poder público municipal e os cidadãos, que amplia e ajuda a consolidar a convivência democrática. (PIRES, 1997)

Existe um ponto relevante: a população local, por participar da gestão dos recursos, pode acompanhar a execução das prioridades eleitas e, assim, exigir transparência e prestação de contas constantes por parte dos executores. A sociedade civil organizada passa a ser agente ativo na tomada de decisões sobre finanças e políticas públicas, bem como tem a possibilidade de acompanhar o desempenho da administração local, sendo um momento de avaliação pública do governo municipal.

4.2 Considerações sobre o Orçamento Participativo

A participação popular obtida com a implementação do Orçamento Participativo, sem dúvida, rompe com a forma tradicional de governar, baseada somente na representação indireta. Ela proporciona, mesmo que lentamente, a tomada de consciência social pelas comunidades e abre as portas para a conquista da cidadania. Também a 'obrigatória' necessidade de organização da comunidade em grupos e associações, de certa forma, é um desafio e pode gerar um ganho substancial, já que a comunidade tem a oportunidade de aprender a se organizar (mesmo que esse processo seja difícil) e perceber a sua força para promover mudanças. É claro que este é um processo demorado, que necessita da mudança de postura de vários atores sociais acostumados à prática do clientelismo e à cultura predominante de querer "levar vantagem em tudo", até a aquisição da consciência de que a busca pelo bem-estar de todos pode ser mais vantajosa que a manutenção de alguns privilégios individuais.

Aí, torna-se imprescindível o trabalho dos líderes na condução do Orçamento Participativo, em que a visão da cidade como um todo e não somente em regionais deve ser predominante, para que não ocorra o distanciamento dos seus objetivos principais, entre os quais a busca do desenvolvimento das potencialidades do município e a melhoria das condições de vida de toda a população local, e não apenas de algumas comunidades. A manutenção dessa idéia de unicidade também é importante para a própria evolução do Orçamento Participativo na medida em que pode proporcionar e intensificar a troca de experiências entre as diversas regionais.

Para os gestores municipais, o Orçamento Participativo toca numa questão 'delicada', na medida em que exalta a importância do planejamento realmente eficaz e eficiente e questiona a prática conhecida da repetição do orçamento dos anos anteriores, subjugando o poder e a abrangência que uma coerente elaboração poderia proporcionar. Este é, sem dúvida, um significativo ganho do Orçamento Participativo, pois ele força o planejamento e a transparência dos gastos. (PIRES, 1999, p.77)

Como toda experimentação, é inegável que o Orçamento Participativo tenha obstáculos e passe por conflitos diversos no decorrer de sua realização, a começar pela escassez dos recursos e grande quantidade de reivindicações tidas como prioridades que ultrapassam o volume de recursos destinados a ele. A aquisição da consciência de que "o Orçamento Participativo não é a solução de todos os problemas da população, mas sim um método mais eficiente e democrático de lidar com eles" (PIRES, 1999, p.121) pode proporcionar maior leveza

durante sua realização, diminuindo um pouco os contratempos e expectativas frustradas.

Um outro obstáculo à implementação e realização do Orçamento Participativo segundo Pires (1999), é a possível e provável resistência do poder legislativo. Alcançando âmbito municipal, o Orçamento Participativo dificulta a tradicional 'troca de favores' entre Executivo e Legislativo, na medida em que a participação do último dá-se na aprovação do orçamento, impossibilitando-o de aumentar sua popularidade nos bairros de periferia, acabando com a imagem do 'benfeitor local' e com a idéia de que ele estaria fazendo um grande favor àquela comunidade.

A continuidade do processo é imprescindível para o desenvolvimento constante do Orçamento Participativo. A garantia de que ele continuará sendo utilizado nas gestões seguintes à sua implantação faz com que os cidadãos confiem mais no governo seguinte, que não tenha a intenção de restringir ou eliminar sua participação. Segundo Pires (1999, p.121) "há que se erigir uma concepção do Orçamento Participativo como patrimônio coletivo da sociedade civil, defendido e acolhido pelos eleitores e pelos eleitos [...]".

Enfim, com seus pontos fortes e fracos, o Orçamento Participativo é uma realidade em várias cidades e até agora foi abordado sob os aspectos político e gerencial. Além destes, deve-se considerá-lo, essencialmente, como um instrumento que, para ser utilizado, necessita fundamentalmente da participação popular, que se reúne, discute e elege prioridades.

Mas, diante do já citado processo de mudanças pelo qual passa a Administração Pública, frente à globalização e às necessárias transparência e prestação de contas das instituições, a elaboração de demonstrativos que retratem física e financeiramente a realidade municipal passa a ser um ponto chave para a aprovação do governo, tanto para a população como para os órgãos fiscalizadores e avaliadores dos governos.

Assim, a elaboração dos tradicionais demonstrativos para prestação de contas em linguagem contábil-financeira não é mais suficiente. Torna-se necessária sua adequação a uma linguagem que possa ser compreendida por qualquer cidadão, possibilitando a ele o acompanhamento da gestão dos recursos orçamentários.

No entanto, para que essa prestação de contas alcance seus objetivos, aspectos como qualidade e utilidade das informações devem ser levados em conta quando de sua elaboração, bem como e, principalmente, deve-se conhecer as necessidades dos seus usuários, a fim de que elas se adaptem a estes.

5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E CONTABILIDADE

5.1 Contabilidade e informação

Atualmente, o país está passando por mudanças significativas, que atingem tanto o mercado quanto o setor público e a sociedade. O avanço tecnológico dos últimos anos explicitou, entre outras coisas, o valor e a importância da informação, que hoje é considerada um bem e até mesmo uma 'arma', já que, através dela, a população pode conhecer a realidade de sua cidade e tomar consciência da situação em que vive. Mas para que isso ocorra, as informações devem ser, no mínimo, verdadeiras, confiáveis (de fontes seguras) e ter utilidade para seus usuários. (SILVA, 1997, p.108)

A contabilidade, de acordo com Iudícibus (1997) teria como objetivo identificar, mensurar e comunicar informações econômicas, financeiras, físicas e sociais a seus usuários. Assim, a contabilidade é uma essencial fonte de informações à sobrevivência das entidades.

Isto não é diferente na área pública. A informação contábil não deve ater-se somente à prestação de contas exigida pela legislação, fornecendo relatórios financeiros necessários aos órgãos fiscalizadores. Além desses usuários, temos outros, dentre os quais os cidadãos. A prestação de contas a estes possibilita "exercer o controle social, tomando conhecimento e compreendendo de que forma e em que os recursos públicos estão sendo aplicados." (SILVA, 1997, p.107)

Mas, para que este controle social se torne realidade, a contabilidade não deve concentrar-se somente no foco financeiro, mas explicitar os benefícios que a entidade gera para os cidadãos direta ou indiretamente, fornecendo a estes informações claras, precisas e, principalmente, compreensíveis.

A compreensão das informações, segundo Iudícibus (1997) "implica o conhecimento de tipos de informação necessária para cada principal usuário da informação contábil e a avaliação da habilidade dos usuários em interpretar a informação adequadamente." Não basta a simples evidenciação, é necessário que esta seja direcionada, se adequando a cada usuário, permitindo a ele a compreensão real das informações evidenciadas e o acompanhamento do desempenho do administrador público.

Além disso, a correta evidenciação da informação contábil, buscando se adequar a cada usuário, proporciona o aumento da transparência dos atos dos gestores e facilita sua prestação de contas junto aos cidadãos usuários dessas informações.

5.2 Evidenciação contábil e Orçamento Participativo

O surgimento de novas relações entre o Estado e a sociedade em que a participação direta dos cidadãos na gestão dos recursos é uma realidade, faz com que novas formas de evidenciação dos atos administrativos se tornem necessárias, pois o acesso à informação é fundamental para o alcance da mobilização popular: a sociedade precisa conhecer as idéias dos dirigentes, os recursos disponíveis e as potencialidades do município para acreditar que é possível a melhoria de suas condições de vida.

O Orçamento Participativo, sendo a mais expressiva das inovações na gestão dos recursos no momento, faz com que haja uma relação direta entre as comunidades locais e os dirigentes em vários de seus momentos. No entanto, a prestação de contas das obras que estão sendo efetuadas não é feita de forma conveniente ao cidadão.

Quando da criação do Orçamento Participativo, inevitavelmente o governo municipal estabeleceu

um vínculo mais forte com a comunidade para a qual presta os seus serviços, necessitando, portanto, adotar instrumentos fornecedores de dados que permitam a esta acompanhar a execução física dos projetos e atividades, bem como de informações sobre a realização financeira dos programas, a fim de verificar o cumprimento, nestes dois níveis, das metas fixadas. (SILVA, 1997, p.188)

O que se tem é a participação popular somente nas fases de escolha de prioridades. O acompanhamento das realizações das obras geralmente fica a cargo de uma comissão constituída para tal fim, formada por alguns membros da comunidade, eleitos pelos participantes.

A contabilidade, sendo considerada um sistema de informações, deve munir-se de instrumentos capazes de atender às demandas informacionais da sociedade, disponibilizando-as em linguagem acessível a seus usuários.

Uma das características do Orçamento Participativo é a divisão da cidade em regiões. Quando dessa divisão, não devem ser observados somente os aspectos geográficos, mas as características que elas possuem, suas particularidades. Um estudo para conhecer a comunidade local, considerando índices como os níveis de escolaridade, o acesso a meios de comunicação, a capacidade de mobilização social, entre outros, pode ajudar a contabilidade a formar o perfil de determinados cidadãos e, assim, facilitar a elaboração das informações adequando-se aos seus usuários.

De acordo com Silva (1997), para que forneça informações acessíveis, a contabilidade teria que estruturar-se por setores, levando em conta a organização regional da cidade. Ela deve ser capaz de manter o controle de tudo que seja relativo a cada região, tornando possível a prestação de contas em separado.

"Se é definido para o setor A um programa com a finalidade de construir duas unidades escolares, a contabilidade terá que, ao registrar o processamento da despesa e os custos para a execução desse programa, identificar o respectivo setor de ocorrência." (SILVA, 1997, p.190) Agindo dessa maneira, a contabilidade será capaz de informar, para cada setor: "quais projetos e atividades foram atendidos; em que elementos de despesa foram aplicados os recursos (obras, material, pessoal, etc.); qual a quantidade de recursos financeiros alocados nos projetos e atividades do respectivo setor." (SILVA, 1997, p.190) Além destas, informações qualitativas também são importantes e devem ser elaboradas para a comunidade, relatando os benefícios obtidos com as obras realizadas.

Porém, para atingir seus objetivos, que são de identificar, mensurar e comunicar informações, a contabilidade deve elaborar demonstrativos e relatórios contábeis simplificados, substituindo a linguagem excessivamente técnica por outra mais acessível, mas não perdendo nessa troca características essenciais à obtenção de sua qualidade como a veracidade, a confiabilidade, a utilidade, entre outras.

Somente o acesso às informações é que pode garantir ao cidadão ocupar o seu lugar na sociedade, como agente ativo na viabilização de mudanças e na busca por uma maior democratização da gestão dos recursos e implementação de políticas públicas de forma eficaz e eficiente, além do fortalecimento de uma imagem positiva das instituições públicas e das novas relações entre o Estado e a sociedade.

6 CONCLUSÃO

A sociedade está inserida em um ambiente que passa atualmente por profundas mudanças em todos os setores, com conseqüências visíveis tanto para o mercado como para a área pública. A busca pela excelência dos serviços prestados, proporcionando ao cliente atendimento satisfatório era antes preocupação somente do setor privado; porém, nos últimos tempos, tem se estendido também à administração pública. A preocupação em fornecer uma prestação de serviços adequada, em que o cidadão seja visto como um cliente, tem sido o ponto de partida de alguns dirigentes para a gestão dos recursos públicos.

Esta nova postura dos gestores em relação à administração dos recursos ocorre pela existência de vários fatores como a crise de legitimidade do Estado nas últimas décadas, que gerou uma descrença por parte dos cidadãos na capacidade deste de suprir suas necessidades básicas, a escassez dos recursos a serem utilizados, entre outros. Tornou-se uma questão essencial a recuperação da sua credibilidade tanto frente a organismos internacionais como à sociedade.

As exigências legais de transparência dos atos da administração pública e de uma real prestação de contas, exaltadas principalmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, têm contribuído de forma decisiva para a aquisição dessa nova postura dos dirigentes, na medida em que estabelecem penalidades expressivas àqueles que não se preocuparem com sua atuação.

Dentro desse contexto, temos o Orçamento Participativo, que não pretende ser a solução de todos os problemas da sociedade, mas indiscutivelmente, representa um avanço considerável na gestão dos recursos orçamentários e traz como conseqüências a redefinição das relações entre o Estado e a sociedade, na medida que possibilita a participação da população local, promove melhorias no nível de eficiência da alocação de recursos e, conseqüentemente, o atendimento mais rápido às prioridades eleitas. Ele ainda se torna uma maneira de fortalecer e consolidar a democracia quando estabelece parcerias e promove a participação popular em várias de suas fases.

Mas, para que essa participação se consolide, é necessário que a população tenha acesso a informações verdadeiras, confiáveis, úteis e passíveis de entendimento. A contabilidade, vista como um sistema prestador de informações, não deve concentrar-se somente na elaboração de demonstrativos financeiros, mas também explicitar os benefícios que as entidades públicas estão gerando para os cidadãos, que podem ser representados física, quantitativa e qualitativamente em relatórios que sejam adequados a cada grupo de usuários.

O contador, nesse caso, deve conhecer a fundo todo o processo orçamentário, as peculiaridades do Orçamento Participativo, bem como as necessidades dos usuários que pretendem se utilizar das informações com o objetivo de elaborá-las da melhor maneira possível. Assim, o acesso às informações contribui para o aumento do controle social exercido por parte dos cidadãos em relação à gestão dos recursos e à atuação dos dirigentes, contribuindo também para a avaliação dos governos municipais.

O incentivo à pesquisa na área pública também é fundamental, pois através dela podem ser descobertas novas maneiras mais eficientes

de trabalho, afetando o planejamento, a execução e posterior controle e avaliação das administrações. Para pesquisas futuras, seria importante trabalhar questões como:

- a) instituição de plano de contas das instituições públicas, que deve contemplar, além de contas financeiras, outras que demonstrem dados qualitativos da gestão dos recursos, tais como melhoria da qualidade de vida, etc.;
- b) criação de demonstrativos contábeis elaborados em linguagem acessível a todos os usuários das informações;
- c) a utilização de novos instrumentos de gestão que contam com a participação popular, buscando a consolidação da democracia e a otimização dos recursos públicos.

Pesquisar sobre o planejamento orçamentário (principal instrumento de gestão dos recursos públicos a curto prazo), o vínculo e a importância da contabilidade no processo de divulgação de informações pode propiciar, mesmo que lentamente, uma maior democratização das informações contábeis.

7 REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Allomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar 101, 2000. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 2000 p. 1-11.

CATALÁ, Joan Prats I. Direito e gerenciamento nas administrações públicas: Notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigmas. *Revista do Serviço Público*, Brasília: v. 120, n. 2, p. 23-46, maio/ago. 1996.

CLAD – Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. Uma nova gestão pública para a América Latina. *Revista do Serviço Público*, Brasília: v. 50, n. 1, p.123-146, jan./mar. 1999.

COSTA, Frederico Lustosa da. A ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e a promoção da cidadania. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.32, n.1,p.163-170, jan./fev. 1998.

- DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 120, n. 2, maio/ago. 1996.
- GENRO, Tarso. [Palestra proferida] In: FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS, 1, 1995, Belo Horizonte. *Poder local, participação popular, construção da cidadania*.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- GOMES, Maria Auxiliadora. *Orçamento Participativo: participação popular e controle social em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2000. Curso de Gestão Urbana de Cidades.
- GRAU, Nuria Cunill. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 1, p. 113-140, jan./abril 1996.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS, 1, 1995, Belo Horizonte. *Poder local, participação popular, construção da cidadania*.
- IUDÍCIBUS, Sérgio de. *Teoria da contabilidade*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- KOHAMA, Heillo. Contabilidade pública: teoria e prática. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 50, n. 1, p.5-36, jan./mar. 1999.
- MOUJEN, Guilherme, *Orçamento público*. Rio de JANEIRO. Edições Financeiras, 1959.
- NAVARRO, Zander. Democracia e controle social dos fundos públicos – o caso do "orçamento participativo" de Porto Alegre (Brasil). In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, GRAU, Nuria Cunill (Org.) *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- OROZCO, Omar Guerreiro. Ingovernabilidade: disfunção e quebra estrutural. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 120, n. 2, p.47-65, maio/ago. 1996.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- PINHO, José Antônio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. Inovações na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual. Disponível em www.ufrgs.br/nutep
- PIRES, Valdemir. *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Edição do Autor, 1999.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio, et. al. *Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

REIS, Heraldo da Costa. Em busca da transparência na contabilidade governamental. In: MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4320 comentada*. 27 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

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

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO/PBH. Orçamento participativo cidade. *Planejar BH*. Belo Horizonte, v. 2, n. 6, fev. 2000.

SILVA, Cláudio Nascimento, et. al. *Orçamento e contabilidade*. Rio de Janeiro: SOMMA – BDMG, 1997.

SILVA, Lino Martins. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. São Paulo: Atlas, 1996.