

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

UMA PROPOSTA ALTERNATIVA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO ESTADUAL*

*Liderau dos Santos Marques Júnior***

*Sabino da Silva Porto Júnior****

*Stefano Florissi*****

RESUMO Este artigo se constitui, em primeiro lugar, num esforço de mostrar o funcionamento do processo de elaboração do orçamento público anual do Estado do Rio Grande do Sul. No caso do RS, tanto o Orçamento Participativo (OP-RS) como o Fórum Democrático são instrumentos de consulta popular. O primeiro é de iniciativa do Governo do Estado e o segundo, da Assembléia Legislativa. Em segundo lugar, propõe-se uma alternativa de participação popular autônoma na elaboração e fiscalização do orçamento público estadual. Em linhas gerais, tal proposta implica transformar a atual estrutura estatal de consulta popular num canal aberto para as propostas de emendas populares ao orçamento público anual a serem elaboradas por entidades representativas e grupos de, no mínimo, quinhentos eleitores.

Palavras-chave: orçamento público; consulta popular autônoma

Códigos JEL: H61; H72; H83

* Artigo recebido em 22 de janeiro de 2003 e aprovado em 25 de outubro de 2004.

** Doutorando em Economia da PPGE/UFRGS, Rua Morom, 1536/1001, CEP 99010-131, Passo Fundo, RS, Brasil, e-mail: liderau@ppge1.ppge.ufrgs.br

*** Professor adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas – UFRGS, Av. João Pessoa, 52, sala 33B, CEP 90040-000, Porto Alegre, RS, Brasil, e-mail: sabino@ppge1.ppge.ufrgs.br

**** Professor adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas – UFRGS, Av. João Pessoa, 52, sala 33B, CEP 90040-000, Porto Alegre, RS, Brasil, e-mail: florissi@portoweb.com.br

**THE PARTICIPATORY BUDGET PROCESS IN RIO GRANDE DO SUL:
AN ALTERNATIVE PROPOSAL FOR PEOPLE PARTICIPATION DURING THE
BUILDING AND IMPLEMENTATION PROCESS OF THE PUBLIC BUDGET**

ABSTRACT This article begins as an effort to show the elaboration process of the annual public budget of the state of Rio Grande do Sul. In this state, both the Orçamento Participativo (OP-RS) and the Forum Democrático are instruments of public consulting. The first stems from the state executive branch and the second from the state legislative. Then, we propose an alternative approach to autonomous popular participation in the elaboration and fiscalization processes of the state budget. In general terms the idea is to transform the current mechanism of popular consulting in an open channel for popular propositions to the annual state budget that result from the effort of civil institutions and groups of at least five hundred electors.

Key words: public budget; popular consulting

INTRODUÇÃO

Este artigo se constitui, em primeiro lugar, num esforço de analisar o funcionamento do processo de elaboração do orçamento público anual do Estado do Rio Grande do Sul. O período de análise compreende os anos de 1999 a 2001. No caso desse estado da federação, existem dois instrumentos de consulta popular para a definição de uma parcela do orçamento público anual, quais sejam, o Orçamento Participativo (OP-RS) e o Fórum Democrático. O primeiro é de iniciativa do Governo do Estado e o segundo, da Assembléia Legislativa. O OP-RS, em síntese, é um processo de consulta pelo qual uma parcela da população define as prioridades de parte dos gastos do orçamento público anual do estado. Porém, a decisão final sobre os gastos que constarão do orçamento público anual é do Governo do Estado. Analogamente, o Fórum é o instrumento de consulta utilizado pela Assembléia Legislativa que, em última instância, decide sobre o formato final do orçamento público anual do estado. Ambos são processos voltados para a definição de prioridades de gastos públicos e, portanto, não se preocupam com a execução orçamentária e o seu monitoramento.

Pelo fato de o OP-RS estar vinculado ao governo estadual e, portanto, correr-se o risco de este servir de meio de propaganda das ações do governo, o presente artigo trata, em segundo lugar, de propor uma alternativa de participação popular autônoma na elaboração e fiscalização do orçamento público estadual. Em linhas gerais, tal proposta implica transformar a atual estrutura estatal de consulta popular num canal aberto para as propostas de emendas populares ao orçamento público anual a serem elaboradas por entidades representativas e grupos de, no mínimo, quinhentos eleitores.¹ Na seção 1 são discutidos diversos pontos teóricos sobre participação popular e democracia. Na seção 2 monta-se o quadro constitucional que garante a participação popular autônoma na elaboração e fiscalização do orçamento público estadual. Além disso, mostra-se o funcionamento dos instrumentos de consulta popular OP-RS e Fórum Democrático e se faz uma comparação dos mesmos. Na seção 3, apresenta-se a proposta de participação popular na elaboração e fiscalização do orçamento público. Vale a pena ressaltar que nosso objetivo específico neste artigo é o de nos concentrarmos nos aspectos de elaboração e fiscalização do orçamento, deixando o caráter normati-

vo da *qualidade* dos gastos públicos para uma outra oportunidade. Por fim, na seção 4 tecem-se as considerações finais.

1. DEMOCRACIA DIRETA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Tavares (2000) define do seguinte modo democracia direta:

Por democracia direta entende-se rigorosamente ou o governo da totalidade da população que, integrando uma comunidade política, decide reunida em assembléia, sem qualquer tipo de representante, ou o governo daquela população por meio de delegados que, portadores de mandato imperativo, revogável a qualquer momento sem necessidade de justificação, decidem segundo instruções prévias estritas. (Tavares, 2000, p. 129)

Dentro da democracia direta existem diversos mecanismos de votação. O primeiro deles é a regra da unanimidade ou regra de Lindahl. Rosen (1999) expõe da seguinte maneira esta regra. Há dois indivíduos, João e Maria, e um bem público, fogos de artifício. Suponha que João é responsável por 30% dos gastos com fogos; assim, se o preço de mercado de um foguete é P_f então João gastará $0,30 P_f$ por foguete. Dados o gosto e a renda de João e os preços de outros bens, João demandará menos foguetes à medida que a sua participação nos gastos com foguetes crescer. Analogamente, Maria demandará menos foguetes quanto maior for a sua participação nos gastos com foguetes. Há, portanto, uma oferta e demanda de participações nos gastos por unidade de foguete. Nesse modelo, o equilíbrio é dado por um conjunto de participações (preços) no qual cada pessoa vota pela mesma quantidade de bem público.²

Dadas as dificuldades de se obter unanimidade, uma alternativa é a regra do voto pela maioria: para que uma medida seja aprovada, exige-se a metade mais um. Em muitos casos, esta regra resolve o problema da decisão; todavia, há situações nas quais surge o fenômeno conhecido como o *paradoxo do voto*. Rosen (1999) propõe um exemplo no qual os votantes [suponha uma comunidade com três eleitores apenas: João, Maria e Jorge] devem escolher três níveis de provisão de mísseis. Ou seja, o bem público é o nível de gasto com segurança nacional. Nível baixo é A , nível médio é B e nível alto é C . Suponha as seguintes preferências pelos níveis de provisão de mísseis, onde cada coluna na tabela 1 indica o ranking de preferências por mísseis

para cada eleitor; assim, temos: para João, $A > B > C$ e para Maria, a ordem de preferências é dada por $C > B > A$ e assim sucessivamente. (tabela 1)

Suponha eleições aos pares [$A \times B$; $B \times C$ etc.] para determinar os níveis preferidos de provisão de mísseis. Assim, numa eleição entre A e B , A vencerá por dois votos a um, pois João e Maria preferem A , pois na ordenação deles, $A > B$; já Jorge é o único para o qual $B > A$, portanto, numa eleição nessa comunidade, A receberia dois votos contra um voto atribuído à opção B e seria a opção escolhida pela regra da maioria. Já em uma eleição entre B e C , B vencerá por dois votos a um. E numa eleição entre A e C , C vence por 2 a 1. Isto é, as preferências individuais são consistentes, porém, a decisão da comunidade é inconsistente. Observe que a escolha da comunidade pode ser qualquer uma das três opções e o resultado final da eleição depende fundamentalmente da ordem pela qual os votos são tomados. Este é o paradoxo do voto.³

Este ocorre quando as preferências individuais são consistentes, porém, a decisão da comunidade é inconsistente. Ou seja, o resultado obtido pela regra da maioria é necessariamente o nível compatível com o do *eleitor mediano*, o qual não é eficiente, pois não corresponde ao nível médio das preferências dos cidadãos que estão participando do processo de escolha pública. Segundo Rosen (1999), o paradoxo do voto não ocorre quando as preferências dos votantes tiverem apenas um único pico (*single-peaked preferences*). Todavia, ele afirma que em muitos casos reais, as preferências têm múltiplos picos (*multi peaked preferences*), o que prejudica a adoção da regra da maioria.

Outro problema da regra da maioria é o de controle de agenda: quem tiver a habilidade de controlar quais as propostas concorrentes que participarão como opções na eleição, pode assegurar o resultado desejado. Ou seja, o resultado final depende fundamentalmente da ordem pela qual os votos são

Tabela 1: Ranking de preferências dos eleitores por provisão de mísseis

Escolha	Votantes		
	João	Maria	Jorge
Primeiro	A	C	B
Segundo	B	A	C
Terceiro	C	B	A

Fonte: Rosen (1999, p. 116).

tomados. Portanto, controlar a agenda é o processo de organizar a ordem dos votos para assegurar um resultado favorável. Veja, no exemplo da tabela:

- Se a primeira eleição fosse $B \times C$ e o vencedor concorresse contra A na segunda eleição, o resultado final do processo eleitoral seria A .
- Se a primeira eleição fosse entre $A \times B$ e o vencedor concorresse contra C em seguida, então C seria o resultado final da eleição.

No caso do OP, isso é óbvio: ao definir as perguntas, os projetos que serão escolhidos e as regras da escolha, o partido no poder, que controla o OP, está fazendo um controle de agenda para obter uma resposta que seja compatível com as expectativas do projeto político do partido. O caso da UERGS⁴ é um exemplo típico de controle de agenda onde o governo forja uma votação em massa nas plenárias do OP, para atropelar o parlamento.

A regra da maioria apresenta, ainda, outra falha, a de não permitir o registro de quanto uma pessoa prefere a mais esta ou aquela proposta em relação a uma outra proposta qualquer. Sistemas *logrolling*, por sua vez, permitem que as pessoas troquem votos, e, dessa maneira, registra-se o grau de preferência das pessoas sobre os vários assuntos. Embora seja um tema controverso, argumenta-se que a troca levaria a uma oferta eficiente de bens públicos. Além disso, é um meio para se revelar a intensidade das preferências dos eleitores. Contudo, os oponentes da troca de votos argumentam que em muitos casos, a troca pode resultar em ganhos para alguns não suficientes para contrabalançar as perdas em geral. Rosen (1999, p. 121) ressalta que a troca de votos pode implicar a tirania da maioria, ou seja, a maioria dos votantes forma uma coalizão para aprovar os seus projetos enquanto uma minoria arca com os custos.

Outro importante conceito é o do eleitor mediano. Este é definido como aquele cujas preferências ficam no meio de um conjunto de todas as preferências dos eleitores. O teorema do eleitor mediano afirma que, supondo que todas as preferências dos eleitores têm um único pico, o resultado da votação pela regra da maioria reflete as preferências do eleitor mediano. Todavia, quando todas as preferências dos eleitores apresentam múltiplos picos, o paradoxo do voto pode surgir. Segundo Rosen (1999), o teorema do eleitor mediano falha quando: (i) as preferências dos eleitores têm múltiplos picos; (ii) a ideologia tem um papel importante na decisão dos eleitores; (iii) os políticos não respondem passivamente às preferências dos elei-

tores por terem liderança; (iv) nem todo cidadão exerce o seu direito de voto, ou seja, existe abstenção; e (v) os custos de se obter informação e votar são levados em conta.

É interessante também lembrarmos aqui o teorema da impossibilidade de Arrow. Este afirma, basicamente, que o mecanismo de escolha da sociedade deve ser lógico e respeitar as preferências individuais. O teorema da impossibilidade de Arrow propõe que, em uma sociedade democrática, uma regra de tomada de decisão coletiva deve satisfazer os seguintes critérios:

- (1) Ser capaz de gerar uma decisão, qualquer que seja a configuração das preferências dos votantes.
- (2) Ser capaz de ordenar todos os resultados possíveis em um *ranking*.
- (3) Estar de acordo com as preferências individuais, isto é, se todos os indivíduos preferem *A* a *B*, então a sociedade deve preferir *A* a *B*.
- (4) Ser consistente, isto é, se *A* é preferível a *B* e *B* é preferível a *C*, então *A* é preferível a *C*.
- (5) A ordenação da sociedade entre *A* e *B* depende somente dos *rankings* individuais de *A* e *B*; este critério é às vezes chamado de independência de alternativas irrelevantes.
- (6) A ditadura é excluída, ou seja, as preferências sociais não devem refletir as preferências de apenas um indivíduo.

No entanto, segundo o teorema, as sociedades democráticas são incapazes de tomar decisões consistentes, ou seja, a regra de tomada de decisão por maioria não satisfaz os seis critérios postos por esse teorema. Ou seja, segundo Arrow, não seria possível construir, pelo voto da maioria, uma função preferência da sociedade que obedeça a todos os axiomas necessários para uma escolha lógica e consistente.⁵ Assim, como resume Sen (1998, p. 69), apenas uma função preferência de um ditador evitaria essas inconsistências, mas isso introduziria duas características indesejáveis: um prejuízo forte da participação popular no processo de decisão e, não menos grave, uma incapacidade da função bem-estar do ditador de incorporar ou ser sensível à heterogeneidade dos interesses na população, privilegiando notadamente algum grupo de interesse específico.

Contudo, no mesmo ensaio, Amartya Sen⁶ esboça uma reação a essa visão que inviabilizaria o processo de participação nas tomadas de decisão em

relação às escolhas públicas e admite que, dadas certas restrições adequadas, seria possível usar a regra da maioria de forma consistente. Em suas próprias palavras, ele admite que “as condições necessárias e suficientes para a consistência das decisões via regra da maioria podem, de fato, ser identificadas” (Sen, 1998, p. 75), apesar de se manter cauteloso quanto à viabilidade e praticidade de tais condições. Em seu trabalho mais recente, *Desenvolvimento como liberdade*, Sen retoma com mais detalhes essa questão.

Na realidade, Sen é enfático ao afirmar que “esse teorema [da impossibilidade] não prova a impossibilidade da escolha social racional, e sim a impossibilidade que emerge quando tentamos basear a escolha social em uma classe limitada de informações” (Sen, 2001, p. 286). O teorema apenas demonstra que a regra da maioria não funciona ou apresenta inconsistências quando a base informacional é restrita a ordenações individuais de preferências, aplicando-se apenas a mecanismos de decisão que usem uma base informacional mais ampla, que vão além das regras de votação. Mesmo assim, ele faz a seguinte ressalva: “Uma regra da maioria — fosse ou não consistente — não teria chance alguma como mecanismo para resolver disputas econômicas” (Sen, 2001, p. 286).

A saída proposta é ir além do ordenamento das preferências e acrescentar mais informações, como indicadores de pobreza, distribuição de renda provocada pelas mudanças na renda etc. — informações importantes para realizar juízos sociais adequados. Apesar de não detalhar como seria esse novo processo de escolha social com base informacional mais ampla, o fato é que a abordagem das capacitações de Sen retoma a possibilidade de realizar consultas populares para decisão em torno de questões pertinentes aos gastos públicos.

Para Tavares (2000), a democracia direta constitui-se numa impossibilidade lógica, dadas a crescente tecnicidade e complexidade das informações para a tomada de decisão coletiva, a abstenção política massiva e a incapacidade dos homens comuns de se autogovernarem. Tais fatos somados levam os indivíduos a “*autorizar representantes que, agindo como seus senhores, elaborem as leis e constituam o governo que cada um e todos assumem, por antecipação, como se fossem efetivamente atos seus*” (Tavares, 2000, p. 133). Assim, torna-se difícil para o cidadão comum ter condições, em diversas situações concretas, de emitir opiniões sobre gastos que envolvam

decisões relativas a critérios técnico-científicos de obras públicas como saneamento, estradas, pontes, hospitais, portos etc.

Segundo esse autor, não se deve confundir democracia direta com participação popular autônoma; no primeiro caso, “em todas as suas formas, não tem sido, em regra, senão um ilusionismo” (Tavares, 2000, p. 133); no segundo, é algo legítimo que pode aprimorar e corrigir, mas não substituir, a representação política, esta sim a marca fundamental das democracias contemporâneas. Na democracia representativa, o Estado é governado por pessoas eleitas, os chamados representantes dos eleitores, e por pessoas que ingressaram no serviço público por concurso (os burocratas). Por definição, o Estado não tem interesse próprio, é neutro e benigno. Contudo, para se explicar a ação do Estado, é necessário entender os incentivos, os objetivos e o comportamento dos indivíduos que governam.

Considerando o teorema do eleitor mediano, a eleição de representantes pode ser assim explicada. Suponha dois candidatos. Além disso, suponha que os eleitores apresentam preferências com um único pico em relação às propostas dos candidatos. Enquanto os eleitores buscam maximizar as suas funções-utilidade, os políticos desejam maximizar o número de votos. Então, sob estas condições, a fim de ganhar a eleição, o político maximizador de votos adotará a proposta que o eleitor mediano preferir.

O Estado não funciona sem burocratas. Eles possuem capacidade técnica para elaborar e executar programas oficiais; além disso, por permanecerem mais tempo nos cargos públicos do que os representantes eleitos, eles garantem a chamada “memória institucional”. Porém, os burocratas têm objetivos próprios que em muitos casos entram em conflito com os interesses do eleitorado e seus representantes; em outras palavras, eles podem constituir grupos de interesse que agem em causa própria, desviando-se do objetivo de maximizar o bem-estar social. Enquanto no setor privado a firma lucra mais quando o funcionário se esforça mais e recebe salários maiores, no setor público a ênfase dos incentivos aos burocratas é sobre benefícios, reputação, exercício de poder e estabilidade no emprego. Rosen (1999) afirma que, com base em Niskanen (1971), como o *status* e o poder estão positivamente correlacionados com o tamanho do orçamento dos burocratas, o objetivo do burocrata é maximizar o seu orçamento. Uma implicação desta abordagem é a de que os burocratas têm incentivos para elevarem os

gastos públicos. Geralmente, eles obtêm sucesso porque possuem vantagem em termos de informação em relação aos políticos.

Os grupos de interesse são outro importante elemento da democracia representativa. A lista de exemplos é infinita, todavia, destacamos alguns casos: (1) empresários se unem por menores impostos; (2) pessoas pobres apóiam programas de redistribuição de renda, enquanto os ricos são contra; (3) pobres e ricos apóiam subsídios, implícitos e explícitos, aos produtos consumidos por eles; (4) trabalhadores e empresários se unem por subsídios ou proteção de concorrência externa; (4) moradores de um bairro desejam saneamento público; (5) a região Sul reclama por mais verbas federais; (6) os casais jovens querem melhores escolas e impostos baixos.⁷

Rosen (1999) denomina “triângulo de ferro” a relação entre grupos de interesse, burocratas e representantes eleitos. No caso norte-americano, o triângulo é formado quando o Congresso autoriza o programa, os burocratas o administram e os grupos de interesse se beneficiam. Uma explicação de por que a maioria arca com os custos de tais programas, enquanto uma pequena minoria se beneficia, está no fato de que os grupos de interesse e os burocratas são bem organizados e informados; além disso, os custos são divididos por toda a população e os custos em termos de tempo e organização de oposição são altos. Outra razão para o sucesso de um triângulo é a de que outros representantes podem estar envolvidos com os seus próprios triângulos, abrindo-se então espaço para a troca de apoio aos projetos de interesse de cada um. Outros atores também fazem parte do quadro de uma democracia representativa, a saber, o Judiciário, os jornalistas e os especialistas. O Judiciário tem a incumbência de decidir sobre a legalidade de vários impostos e, em muitos casos, eleva o gasto público via decisões judiciais. Os jornalistas são os responsáveis por levar ao público determinadas informações e por isso têm influência considerável na opinião pública. Já os especialistas podem ajudar o Estado propondo idéias e projetos e, por outro lado, criticar propostas e programas de modo a influenciar o debate político.

Na democracia representativa, são cinco as formas de participação popular autônoma que, diga-se de passagem, são reconhecidas pelo sistema constitucional brasileiro: (1) a consulta popular; (2) a iniciativa popular na proposição de projetos de lei; (3) o plebiscito; (4) o referendo; e (5) a ação

revocatória de mandato. Resumidamente, a consulta popular é usada quando importantes decisões públicas são tomadas, podendo ser praticada periodicamente. A iniciativa popular na proposição de projetos de lei está prevista nas três instâncias políticas da Federação. O plebiscito, segundo Tavares (2000), coloca os cidadãos diante de uma decisão dicotômica implicando uma grande simplificação das questões políticas envolvidas. No Brasil, o plebiscito constitui-se um requisito para “as decisões que envolvem criação, incorporação, fusão, subdivisão e desmembramento de Estados e municípios” (Tavares, 2000, p. 135). A ação revocatória de mandato refere-se

(...) ao exercício do direito que tem uma certa parcela do eleitorado de revogar o mandato de um representante legislativo ou mesmo de um detentor de poder executivo. (Tavares, 2000, p. 134)

Tavares (2000) define descentralização política da seguinte maneira:

(...) compreende a desconcentração, a dispersão e a difusão dos centros de decisão e de poder do Estado entre espaços e núcleos menores da esfera pública, e não apenas delegação ou transferência de responsabilidade administrativa sem poder político correspondente. (Tavares, 2000, p. 135)

Para ele, enquanto a descentralização política — ou autogoverno local — é um importante instrumento de consolidação das democracias, a democracia direta, tal como definida acima, é uma quimera.

Na próxima seção apresenta-se uma breve análise da experiência orçamentária no Rio Grande do Sul, procurando mostrar as limitações e as principais falhas da democracia direta implementada no que se convencionou chamar Orçamento Participativo. Em seguida, apresenta-se o esboço de uma visão alternativa para elaboração e execução de orçamentos estaduais no Brasil.

2. O ORÇAMENTO PÚBLICO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

2.1 Orçamento público representativo

Em linhas gerais, o orçamento público estadual é assim elaborado: o Poder Executivo cria a proposta orçamentária e envia ao Legislativo; este discute, examina, emite pareceres sobre pontos específicos do projeto de lei, propõe

emendas (há condições a serem satisfeitas para serem aprovadas) e vota o orçamento; além disso, o Legislativo acompanha e fiscaliza a lei orçamentária, tendo o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. No orçamento, as despesas são fixadas e autorizadas, enquanto as receitas são previstas.

O orçamento público estadual é um conjunto de três leis interligadas: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (ou Orçamento Anual). Pela Constituição estadual, o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas dos programas da administração direta e indireta. Estes programas são quantificados em termos físicos e monetários e têm duração superior a um ano, ou seja, após a aprovação, o plano tem vigência nos três anos seguintes da gestão do governo corrente e no primeiro ano da gestão do que se seguir.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias define metas e prioridades da administração pública estadual para o exercício financeiro seguinte, a partir do que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Além disso, orienta a elaboração dos orçamentos anuais, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política tarifária das empresas da administração indireta e a aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Diretrizes Orçamentárias disporá sobre: (a) o equilíbrio entre receitas e despesas; (b) os critérios e formas de limitação de empenho; (c) as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; (d) as demais condições e exigências para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias conterà um Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominais e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Outro Anexo é o de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos que podem afetar as contas públicas.⁸

O Orçamento Anual (ou Lei Orçamentária Anual) deve ser compatível com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.⁹ No Orçamento Anual, as receitas previstas e as despesas autorizadas são apresentadas de forma padronizada. Nesta lei, de-

finem-se as fontes de receitas e são detalhadas todas as despesas por órgão de governo e por função. Além disso, apresentam-se os recursos necessários para o cumprimento dos programas, subprogramas, projetos e atividades estabelecidos como metas e prioridades na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Pela LRF, o Orçamento Anual conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de naturezas financeira, tributária e creditícia, bem como de medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. Ademais, conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. Constarão da Lei Orçamentária Anual todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão.¹⁰ É vedado consignar na Lei Orçamentária Anual crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada. Finalmente, a Lei Orçamentária Anual do estado não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no Plano Plurianual ou em lei que autorize sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Um dos canais pelos quais a sociedade participa da elaboração dos projetos de lei (Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual), no caso de um estado, é o próprio governo, que é eleito porque o seu programa teve a aprovação da maioria do eleitorado. Evidentemente, durante o mandato, o governo buscará implementar suas propostas de campanha e sua linha ideológica alterando a composição de gastos e/ou propondo mudanças na estrutura tributária a fim de satisfazer as demandas da parcela do eleitorado que lhe garantiu chegar ao poder. Um segundo canal é o Poder Legislativo, o qual, por meio de emendas ao projeto de lei, visará atender às necessidades de uma parcela mais ampla da sociedade, pois, como se sabe, o Parlamento é constituído de representantes que atendem a diversas clientelas.¹¹ No caso do Rio Grande do Sul, a Constituição estadual, no seu art. 152, § 6º, admite um terceiro canal que é a participação autônoma da sociedade via a proposição de emendas populares aos projetos de lei, durante o período de pauta regimental, desde que apoiadas por um

número mínimo de quinhentos eleitores ou encaminhadas por duas entidades representativas da sociedade.¹² A LRF, no parágrafo único do art. 48, ressalta que a participação autônoma da sociedade, durante os processos de elaboração e de discussão das leis orçamentárias, assegura a transparência da gestão fiscal.

Um quarto canal de participação da sociedade na elaboração do orçamento público estadual, legalmente constituído, são os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (Coredes-RS). No estatuto do Fórum dos Coredes-RS, art. 4º, III, afirma-se que um dos objetivos destes conselhos regionais é acompanhar e participar da elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentária e do Orçamento Anual estadual.¹³ A Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, define o papel dos Coredes-RS na elaboração do orçamento estadual, propondo que sejam instâncias de regionalização do orçamento do Estado e que devem apreciar e aprovar as propostas regionais com vistas a subsidiar a elaboração do orçamento.

A Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, regulamenta a participação popular na definição de parcela do Orçamento Anual do estado no âmbito territorial dos Coredes-RS. A parcela do orçamento sobre a qual será feita consulta popular é a de investimentos orçamentários. Os investimentos são divididos conforme o interesse geral do estado e o interesse regional. Os primeiros são dados pelo Poder Executivo e os demais são elaborados pelos Coredes-RS. Para tanto, os conselhos regionais consultam as associações de municípios, as administrações municipais, as Câmaras dos Vereadores e outras organizações representativas e definem uma lista de investimentos (no mínimo 10 e no máximo 20 indicações) de interesse regional.¹⁴ É feita então uma votação pela qual os participantes da consulta definem os cinco investimentos prioritários para a região.¹⁵ Cabe destacar a existência de duas regras no processo de consulta popular no âmbito dos Coredes-RS: (1) a apresentação de sugestões à elaboração da lista será feita em audiência pública; (2) em audiência pública os eleitores da região também poderão apresentar sugestões.

O papel do Poder Executivo nesse processo era o de apenas acompanhar e suprir os meios para a sua realização e, além disso, respeitar o limite não inferior a 35% das Fontes Tesouro Livres e Tesouro Vinculadas pela Consti-

tuição para os investimentos de interesse regional.¹⁶ Porém, o Decreto nº 38.610, de 25 de junho de 1998, criou a Comissão Estadual da Consulta Popular, a quem compete definir procedimentos, supervisionar e providenciar a divulgação do processo de consulta popular.¹⁷ A esta comissão caberá ainda definir os modelos das cédulas, listas de identificação dos votantes, atas e mapas de totalização. Os processos de votação, apuração e divulgação de resultados cabem às comissões regionais ou municipais, designadas pelos Coredes-RS.¹⁸

A Constituição estadual prevê os seguintes prazos de envio dos projetos de lei pelo governador ao Poder Legislativo: (i) Plano Plurianual até 30 de março do primeiro ano de mandato do governador; (ii) Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, anualmente, até 15 de maio; (iii) Projeto de Lei do Orçamento Anual até 15 de setembro de cada ano. A sanção dos projetos de lei se dará nos seguintes prazos: (a) projeto de lei do plano plurianual até 15 de julho do primeiro ano de mandato do governador; (b) Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias até 15 de julho de cada ano; (c) Projeto de Lei do Orçamento Anual até 30 de novembro de cada ano.

Pelo art. 59 da LRF, a Assembléia Legislativa, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, tem a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento das normas da referida lei. Já a Constituição estadual, no seu art. 150, prevê que o Poder Executivo está obrigado a publicar, até o trigésimo dia após o encerramento de cada mês, um relatório resumido da execução orçamentária, bem como apresentar ao Poder Legislativo, trimestralmente, relatório dando conta do comportamento das finanças públicas e da dívida pública. No seu art. 153, o Poder Executivo tem a obrigação de colocar do Poder Legislativo todas as informações sobre a dívida pública estadual.

No sentido de reforçar a fiscalização, ressalta-se que um dos objetivos dos Coredes-RS, exposto no seu estatuto (art. 4º, IV), é acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e as ações do Governo do Estado. Na Lei nº 10.283 está exposto que cabe aos Coredes-RS orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações do governo estadual. Na Lei nº 11.179, art. 8º, está exposto que os Coredes-RS deverão acompanhar a execução orçamentária dos investimentos de interesse regional, por meio de comissões municipais. Já a Lei nº 11.305, de 14 de janeiro de 1999, propõe a criação, pelos Coredes-RS, das Comissões de Avaliação dos Serviços

Públicos Estaduais (Casepes) responsáveis pelo controle e acompanhamento local dos investimentos, obras e serviços públicos estaduais; além de avaliarem o desempenho dos órgãos da administração pública do estado nos respectivos municípios.¹⁹ Finalmente, pela Resolução n° 2.771, outra instituição que pode ajudar na fiscalização e no controle do Poder Executivo é o Fórum Democrático.²⁰

Portanto, a elaboração do orçamento público estadual é o resultado da participação da sociedade por meio de seus representantes (Governo, Assembléia e Coredes-RS) e da participação autônoma da sociedade via entidades representativas e grupos de cidadãos.

2.2 Orçamento público participativo²¹

O Orçamento Participativo (OP-RS) é uma experiência de participação da sociedade na elaboração do orçamento público estadual, implantada no Estado do Rio Grande do Sul com a assunção do Partido dos Trabalhadores ao governo a partir de 1999. O Governo do Estado refere-se ao OP-RS como “o espaço de relação permanente do Governo do Estado com a população, um modelo de gestão pública implantado no Rio Grande do Sul, desde 1999, em que os cidadãos participam de forma direta, voluntária e universal. Por este processo de participação popular, a comunidade gaúcha propõe, discute e decide sobre o Orçamento Estadual e as políticas públicas” (site do Governo do Estado do Rio Grande do Sul). Segundo o governo, a participação direta, voluntária e universal é o princípio fundamental do OP-RS. Em outra parte, é afirmado o seguinte: “O Orçamento Participativo é um processo permanente realizado durante todo o ano pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul para definir com a participação popular o Plano de Investimentos e Serviços e o Orçamento Estadual” (site do Governo do Estado do Rio Grande do Sul). Ao se estabelecer uma relação direta e permanente entre o governo e os indivíduos nas diversas comunidades em todo o estado, elabora-se o orçamento público estadual.

No Plano Plurianual (2000-2003), mais especificamente nas diretrizes do governo, estão expostos os quatro princípios básicos do OP-RS: discussão da totalidade do orçamento, universalidade, auto-regulamentação e controle social. No OP-RS discutem-se “as diretrizes, as metas e prioridades, e a totalidade dos recursos, fixados em despesas correntes e de capital, respeitados os princípios constitucionais” (Plano Plurianual, 2000-2003, p. 69). Todo

cidadão pode participar do processo do OP-RS. O OP-RS é auto-regulamentado, ou seja, não é estabelecido por lei estadual. O governo estadual presta contas “sobre tudo o que foi decidido, documentado e tornado público no processo de discussão do Orçamento Participativo” (Plano Plurianual, 2000-2003, p. 69).

As etapas do OP-RS são as seguintes: (1) Plenárias Regionais de Diretrizes; (2) Assembléias Regionais Temáticas de Desenvolvimento; (3) Assembléias Públicas Municipais; (4) Plenárias dos Fóruns Regionais de Delegados; (5) Reuniões do Conselho Estadual do Orçamento Participativo – RS.

As Plenárias Regionais de Diretrizes e as Assembléias Regionais Temáticas de Desenvolvimento são realizadas em março de cada ano nas 23 regiões do estado.²² As datas das plenárias e assembléias são definidas pelo governo estadual. Nas plenárias regionais, governo e participantes credenciados definem diretrizes regionais, a partir de diagnósticos e diretrizes elaborados pelo governo nas áreas de infra-estrutura e desenvolvimento econômico. Essas diretrizes servem para orientar os debates das assembléias públicas regionais e municipais. Nessas plenárias admite-se a participação de sindicatos, associações de moradores, clubes, ONGs etc., na proposição de assuntos a serem apresentados nas assembléias.

Nas assembléias regionais temáticas de desenvolvimento, sob a supervisão do governo, indivíduos credenciados definem os temas prioritários entre os programas de desenvolvimento do governo para as 23 regiões.²³ Cada indivíduo pode votar em até três temas diferentes e, para cada tema, apenas um programa prioritário. Quem define os temas e os programas a serem discutidos e votados é o governo estadual. Nessas assembléias elegem-se os delegados temáticos regionais do OP-RS. Segundo o governo, qualquer cidadão pode concorrer para ser delegado do OP-RS. As eleições ocorrem durante as assembléias regionais e municipais, observando-se a proporção de 20 credenciados para eleger um delegado.²⁴ Portanto, quanto maior o número de participantes credenciados, maior será o número de delegados temáticos que representam as regiões nas Plenárias dos Fóruns Regionais de Delegados do OP-RS. Os delegados temáticos têm mandato de um ano, a contar de sua eleição, e o trabalho realizado não é remunerado.

As Assembléias Públicas Municipais são realizadas entre março e junho de cada ano em 497 municípios do estado. O governo estadual define data e

local da assembléia em cada município. Sob a supervisão do governo, em cada município a população discute e decide pelo voto sobre as prioridades entre os programas de desenvolvimento estadual e entre obras e serviços de competência do estado. Cada indivíduo pode votar duas vezes: o primeiro voto escolhe até três temas entre os programas de desenvolvimento estadual e, para cada tema, um programa prioritário; e o segundo voto escolhe até três temas diferentes do Programa de Obras e Serviços e, para cada tema, apenas uma demanda prioritária em Obras e Serviços.²⁵ Por exemplo, para o ano de 2003, a população escolheu como temas prioritários, entre os programas de desenvolvimento estadual, a agricultura, a geração de trabalho e renda e a educação. Em relação ao Programa de Obras e Serviços, os temas prioritários escolhidos pela população foram educação, saúde e transporte. Além disso, nessas assembléias são eleitos delegados municipais (um para cada 20 participantes credenciados) que representam os municípios nas Plenárias Regionais de Delegados. Os delegados municipais têm mandato de um ano, a contar de sua eleição, e trabalham sem remuneração.

Quanto à participação popular no processo do orçamento participativo, os dados dão conta do que apontam as tabelas 2 e 3.²⁶

Os dados da coluna (5) da tabela 1 mostram que a participação direta variou ao longo do tempo, atingindo o pico de 5,32% do número de eleitores no ano de 2001. Já a relação delegados/eleitores, coluna (6), é menor ainda, não passando de 0,26% do número de eleitores. Estes dados mostram que a idéia de participação direta não passa de força de expressão dos idealizadores do processo.

Pelo regimento interno do OP-RS, os temas de desenvolvimento prioritários na região e no estado são resultado da soma da pontuação obtida nas assembléias regionais temáticas e nas assembléias públicas municipais. Da mesma forma, os programas de desenvolvimento prioritários por tema na região e no estado são resultado da soma dos votos recebidos nas assembléias regionais e nas assembléias municipais.

As prioridades de obras e serviços são do OP-RS (tabela 4).

Por sua vez, os temas prioritários em obras e serviços no município, na região e no estado também são resultado da soma da pontuação obtida nas assembléias públicas municipais. As demandas prioritárias, por tema, no município, na região e no estado são obtidas pela soma dos votos recebidos nas assembléias públicas municipais.

Tabela 2: Participação popular no OP-RS e percentuais em relação ao número de eleitores

Ano	Nº total de Assembléias (1)	Nº total de participantes (2)	Nº total de delegados (3)	Nº total de eleitores (4)	% (5) = (2)/(4)	% (6) = (3)/(4)
1999	644	190.000	8.460	6.846.077	2,77	0,12
2000	670	281.926	13.987	7.112.134	3,96	0,19
2001	735	378.340	18.601	7.112.134	5,32	0,26
2002	775	333.040	16.145	7.352.181	4,52	0,22

Fonte: www.estado.rs.gov.br e TRE do Rio Grande do Sul.

Nota: O número de eleitores para o ano de 1999 é referente ao ano de 1998.

Tabela 3: Prioridades temas de desenvolvimento do estado

Ano	1º lugar	2º lugar	3º lugar
1999	Agricultura	Educação	Saúde
2000	Agricultura	Universidade Estadual	Transporte e circulação
2001	Educação	Agricultura	Geração de trabalho e renda
2002	Agricultura	Geração de trabalho e renda	Educação

Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Gabinete de Relações Comunitárias e Gabinete de Orçamento e Finanças.

Tabela 4: Prioridades temas de obras e serviços do estado

Ano	1º lugar	2º lugar	3º lugar
2000	Educação	Agricultura	Transporte e circulação
2001	Educação	Saúde	Transporte e circulação
2002	Educação	Saúde	Transporte e circulação

Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Gabinete de Relações Comunitárias e Gabinete de Orçamento e Finanças.

Nota: No ano de 1999 não foram definidos temas de obras e serviços.

As Plenárias dos Fóruns Regionais de Delegados são realizadas nas 23 regiões e são divididas em duas rodadas. Dessas plenárias participam os delegados (temáticos e municipais) e membros do governo. Locais e datas são também definidos pelo governo estadual. Na primeira rodada, ao final do mês de junho e começo de julho, os delegados temáticos e municipais recebem do governo estadual projeções da receita e da despesa para o próximo ano, bem como os resultados (estadual e regional) das discussões nas assembléias realizadas no ano corrente.

Além disso, os delegados elegem, entre eles, os conselheiros do Conselho do OP-RS, COP-RS, e as Comissões Representativas Regionais de Delegados.²⁷ Os conselheiros representam cada região no COP-RS. As Comissões são integradas por membros de todos os municípios de cada região e têm a função de discutir e definir as prioridades de cada região para o Plano de Investimentos e Serviços. Junto com o governo, compatibilizam as prioridades definidas pela população nas assembléias com os diagnósticos de ca-

rência, viabilidade técnica, legal e financeira. Dado que estes diagnósticos são propostos pelo próprio governo, não é difícil inferir que o Plano de Investimentos e Serviços do Estado, que resulta do trabalho de compatibilização, sai bem próximo do que o governo deseja. Na segunda rodada, realizada em agosto, apresenta-se o resultado das Comissões Representativas de Delegados e delibera-se sobre o Plano de Investimentos e Serviços que é encaminhado ao COP-RS.²⁸

Finalmente, as reuniões do Conselho Estadual do OP-RS, COP-RS, são realizadas na capital em datas e locais definidos pelo governo. O COP-RS é composto por 165 conselheiros eleitos nas plenárias regionais de delegados²⁹ e 44 conselheiros indicados pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Portanto, ao todo são 209 conselheiros. Também integram o COP-RS dois representantes e dois suplentes do governo estadual do Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) e do Gabinete de Orçamento e Finanças (GFO), sem direito a voto. O COP-RS é a instância máxima de decisão do OP. Segundo o site do governo estadual, as reuniões do COP-RS estão assim organizadas: na primeira, os conselheiros participam de um curso de formação em orçamento público elaborado pelo governo estadual e este apresenta os critérios de distribuição dos recursos; na segunda, o governo apresenta suas propostas e definem-se os critérios de distribuição dos recursos por área; na última reunião, os conselheiros discutem e votam o Projeto de Lei do Orçamento Anual do estado e o Plano de Investimentos e Serviços que são encaminhados à Assembléia Legislativa até o dia 15 de setembro de cada ano.³⁰ O mandato de conselheiro é de um ano e não é remunerado.

O Governo do Estado montou a seguinte estrutura para coordenar o OP-RS. O Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) tem uma sede em Porto Alegre e mais 23 coordenadorias regionais que prestam orientações, organizam e estimulam a participação no OP-RS. Além disso, coordena as relações dos diversos órgãos governamentais com o OP-RS. De acordo com o governo, o Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF) sistematiza as prioridades definidas pelas comunidades, coordena a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual, além do Plano de Investimentos e Serviços. Apresenta, também, a proposta orçamentária ao COP-RS e aos Fóruns Regionais de Delegados. Por fim, representa o governo na Assembléia Legislativa, acompanhando a tramitação do Projeto de Lei do Orçamento Anual do estado.

Tabela 5: Investimentos no orçamento estadual do RS, 1999-2001

Ano	Investimentos (1)	Despesa total (2)	% (3) = (1)/(2)
1999	293.793,42	8.097.858,44	3,63
2000	398.792,60	9.394.421,65	4,24
2001	453.401,53	10.393.177,73	4,36

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

Nota: Valores nominais em R\$ 1.000,00.

É difícil precisar o montante de recursos sobre o qual o OP-RS tem influência, isso porque os temas e os respectivos programas envolvem gastos correntes e de investimentos, e ele só tem influência sobre investimentos. Uma estimativa, portanto, é considerar o montante total de investimentos em relação à despesa total que constam do orçamento público estadual anual (tabela 5).

Portanto, o OP-RS serve de instrumento de consulta popular sobre, no máximo, 5% do orçamento público estadual.

O OP-RS é uma ação do governo estadual pela qual se busca apoio político junto a uma parte da população para a proposta orçamentária anual. Se, por um lado, os indivíduos decidem pelo voto as áreas a serem priorizadas pelos investimentos estaduais, por outro lado, o governo, por meio da estrutura montada, da troca de informações e dos diagnósticos discutidos, pauta todo o processo e influencia a opinião das pessoas acerca dos diferentes assuntos. Ao proceder desta maneira, o governo estadual está usando o aparelho do estado para solapar a representação política formal e, em última instância, o arcabouço constitucional referente ao orçamento público estadual.

2.3 OP-RS versus Fórum Democrático

O Fórum Democrático é uma iniciativa do Poder Legislativo estadual que foi instituída pela Resolução n° 2.771, de 8 de setembro de 1999. O fórum é fruto da parceria entre Assembléia, Coredes-RS, Federação das Associações de Municípios (FAMURS) e a União de Vereadores do Rio Grande do Sul (UVERGS), tendo como objetivo envolver cada cidadão nas discussões e abordar diversos assuntos de interesse estadual ou regional.

No que tange ao processo de elaboração do Orçamento Anual do estado, o funcionamento do Fórum no ano de 1999 pode ser assim descrito:³¹ na

primeira etapa, nos meses de agosto e setembro, são organizadas assembléias populares nos municípios, sob a responsabilidade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes),³² para discutirem sobre as prioridades regionais de investimento; na segunda etapa, após o dia 15 de setembro, a Comissão de Finanças e Planejamento da Assembléia encaminha a proposta de orçamento do Executivo estadual aos 23 Coredes-RS; terceira etapa, em assembléias regionais, as sugestões de emendas ao orçamento são sistematizadas pelos Coredes-RS; quarta etapa, no mês de outubro, a Comissão de Finanças e Planejamento discute as sugestões de emendas com os Coredes-RS, por meio de audiências públicas no interior do estado; quinta e última, a Comissão elabora e vota um parecer a ser encaminhado ao plenário da Assembléia. Após a aprovação do plenário, a Lei Orçamentária Anual é encaminhada ao governador no dia 30 de novembro.

Conforme a Resolução de nº 2.771, art. 4º, o Fórum é o canal pelo qual matérias em tramitação na Assembléia são levadas ao conhecimento público. Assim sendo, o Fórum é mais um espaço de discussão sobre o orçamento público estadual. Além disso, o Fórum acompanhará a execução orçamentária estadual contribuindo para a fiscalização e o controle do poder público.

Um dos aspectos que diferenciam o Fórum do OP-RS é o fato de o primeiro não ser um processo conduzido e supervisionado pelo governo estadual, portanto, não se corre o risco de transformar a participação das pessoas em algo apenas laudatório. Isto é, dada a pluralidade de partidos, entidades da sociedade civil e políticos na elaboração de diagnósticos e análises sobre as finanças públicas estaduais, entre outros assuntos, garante-se o contraditório e a diminuição de assimetria de informações entre o governo e o eleitorado na elaboração do Orçamento Anual. Garante-se também um maior controle sobre a execução orçamentária e o cumprimento do Plano Plurianual.

O Fórum e o OP-RS colaboram para a elaboração de parte do Orçamento Anual, qual seja, a de alocação de recursos nas áreas consideradas prioritárias, mas não incorporam emendas e sugestões para a Lei de Diretrizes Orçamentárias; assim, não tem procedência a afirmação de que a população discute a totalidade do orçamento público estadual.

O OP-RS é um processo auto-regulamentado pelo governo estadual, ou seja, são admitidas sugestões e críticas, desde que o governo continue a su-

pervisionar e controlar todo o processo, pois, caso se transforme em lei, o proprietário da idéia do OP-RS passa a ser o Estado do Rio Grande do Sul e não mais o governo petista. Já o Fórum é regulado por uma resolução que não tem força de lei, assim sendo, não está garantida a continuidade de qualquer um dos mecanismos de participação direta na elaboração do Orçamento Anual.

A participação autônoma no OP-RS limita-se às Plenárias Regionais, nas quais são definidas as diretrizes ao orçamento. No restante do processo, governo estadual, delegados e conselheiros são responsáveis pela elaboração de parte do Orçamento Anual do estado. No Fórum Democrático a participação autônoma pode contribuir nos debates nas assembléias populares e pode sugerir emendas nas audiências públicas, porém, são os deputados que decidem as emendas a serem encaminhadas e aprovadas pelo plenário da Assembléia Legislativa.

3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR AUTÔNOMA NA ELABORAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO ESTADUAL³³

Para Sen (2001), o desenvolvimento é visto como um processo de expansão das liberdades. Segundo esta abordagem, um país, um estado se desenvolvem se as liberdades que os indivíduos têm razão para valorizar se expandem, tornando a vida de cada um mais rica, mais livre e permitindo que

(...) sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo.
(Sen, 2001, p. 29)

Existem diversas formas de privação de liberdade, tais como fomes coletivas; subnutrição; escasso acesso a serviços de saúde, saneamento básico, água potável e educação básica; morte prematura; desigualdade entre homens e mulheres; falta de liberdade política e de direitos civis. Tais privações impedem que o ser humano se desenvolva e viva de acordo com o que ele valoriza. Portanto, na visão de Sen (2001), é fundamental remover as privações de liberdade que afligem os membros da sociedade.

A participação popular autônoma na elaboração e fiscalização do orçamento público estadual é uma forma de eliminar a privação de participar

das escolhas públicas. Por meio deste tipo de participação, muitos problemas deixarão de ser negligenciados, melhores serão as escolhas da sociedade e, além disso, a democracia representativa se fortalece.

Além da motivação teórica de Sen, outras duas motivações de ordem prática sugerem a proposta da participação popular autônoma, quais sejam, a de que a democracia direta não passa de um ilusionismo e a previsão constitucional de que, com o mínimo de quinhentos eleitores ou duas entidades representativas, podem-se encaminhar emendas populares aos Projetos de Lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual.

A participação popular de modo autônomo no processo de elaboração do orçamento público estadual não se limita a propor emendas populares às Leis Orçamentárias. É fundamental para o fortalecimento da democracia representativa o envolvimento de entidades representativas e de grupos de eleitores em todo o processo orçamentário. Assim, a sociedade ganha em termos de maior controle sobre o poder público. Isto é possível porque diminui a assimetria de informação entre sociedade, de um lado, e governo e grupos de interesse, de outro. Ao participarem da discussão sobre como são arrecadados os recursos, quais os efeitos dos déficits públicos, dos impostos sobre a atividade econômica, qual o montante de recursos alocados para cada grupo de despesa, qual a composição do gasto público, quais as obras que serão realizadas e quais os serviços públicos que serão ampliados e aprimorados, diminuem as chances de corrupção, desvio e desperdício de recursos.

A participação popular autônoma deve observar os prazos das leis orçamentárias. A discussão em torno do plano plurianual deve começar no período da campanha eleitoral e estender-se até 15 de julho do primeiro ano de mandato do governador, quando então é sancionado o projeto de lei. Nesse período, devem-se exigir um diagnóstico da situação do estado e a apresentação de propostas e de compromissos a serem cumpridos durante os quatro anos de vigência do plano. Na análise do Plano Plurianual pelas entidades representativas ou grupos de eleitores, o importante é saber se o mesmo corresponde ao diagnóstico realizado; se responde ao processo de discussão entre Assembléia Legislativa, sociedade organizada e governo; se as diretrizes traçadas são compatíveis com a continuidade de obras, serviços e contratos; e se as metas são distribuídas de forma regionalizada.

Na parte do orçamento relativa à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a participação popular autônoma pode ser incentivada por ações como audiências públicas, recebimento de propostas de entidades e fóruns de debate. Na análise do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, a participação popular autônoma deve observar: (1) se as metas e prioridades da administração pública estadual estão quantificadas e regionalizadas; (2) se são compatíveis com o Plano Plurianual; (3) se há orientações para a elaboração do Orçamento Anual, seja em termos técnicos, “seja quanto ao processo de decisão, na elaboração do projeto pelo Executivo (discussão com entidades, coletas de sugestões, audiências com técnicos nas áreas) e nas discussões no próprio Legislativo (audiência pública, sessões especiais, recebimento de sugestões da comunidade)” (Teixeira, 1996, p. 11); (4) se dispõe sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; (5) se apresentam normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e (6) se há metas fiscais relativas a receitas, despesas, resultados nominais e primário e montante da dívida pública.

Na parte do orçamento propriamente dito, as entidades representativas e grupos de quinhentos eleitores podem encaminhar emendas populares até 15 de setembro de cada ano e até 30 de novembro de cada ano devem buscar apoio para a sanção das referidas emendas, assim como discutir e criticar as demais emendas propostas pelos poderes Executivo e Legislativo.³⁴ Na análise do projeto de lei do orçamento por parte de entidades e grupos de eleitores observa-se, em primeiro lugar, se está de acordo com os objetivos e metas constantes no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como, em segundo lugar, se é compatível com as normas da LRF.

Uma estratégia de participação popular autônoma na elaboração das leis orçamentárias pode ser dividida, portanto, em dois momentos. O primeiro momento é o da mobilização interna da entidade apontando problemas, reunindo dados e informações para a elaboração de propostas a serem incorporadas aos projetos de lei. O segundo momento é o de divulgação para outros segmentos da sociedade por meio da imprensa e outros meios como reuniões, atos públicos, folhetos, alto-falantes etc. Nesta fase é importante a articulação mais ampla possível com outras entidades e a discussão com as autoridades constituídas (deputados, técnicos e governo) visando não só alterar os projetos de lei, mas também fiscalizar o poder público.

Uma outra estratégia de participação autônoma da sociedade é a possibilidade de análise crítica, pelo cidadão comum, da proposta enviada pelo Executivo para a Assembléia Legislativa. Para tanto, é necessário que as organizações da comunidade se capacitem para entender o processo orçamentário. Estando-se atento às exigências legais em termos de prazos e procedimentos, é possível, via audiências públicas na Assembléia Legislativa em sessões especiais com a participação de secretários e técnicos do governo e via mobilização, influenciar a proposta orçamentária.³⁵

Em termos práticos, se a proposta orçamentária do governador não contém um programa considerado importante para determinada entidade representativa, a participação popular autônoma pode incluí-lo por meio de uma emenda indicando a origem dos recursos (ou anulando outro programa ou transferindo parte dos recursos de outros programas). O mesmo pode ser feito em relação aos projetos. Lembra-se, contudo, que ao se fazer uma emenda, não se podem retirar recursos referentes a pessoal e ao serviço da dívida.

Para que a participação popular autônoma se consolide em nível estadual na fase de elaboração do orçamento, propõe-se usar a atual estrutura montada pelo estado. A prioridade dos Coredes-RS e dos Comudes seria alterada, passando da consulta popular dos Poderes Executivo e Legislativo para a de coletar propostas de emendas à parcela do orçamento referente aos investimentos. Assim, a elaboração de parte do orçamento seria, de fato, de baixo para cima. Na fase de discussão sobre as leis orçamentárias na Assembléia Legislativa se resguardaria o amplo direito de defesa das propostas de emendas populares. Como critério geral para a aprovação dessas emendas, propõe-se que seja observado o interesse público em detrimento do interesse particular deste ou daquele grupo, dando-se prioridade a áreas como educação básica, saúde, habitação, transporte e meio ambiente, áreas em que, tanto teórica como empiricamente, são grandes as evidências de influência no crescimento e desenvolvimento econômico.

A participação popular autônoma não pode prescindir de considerar se os projetos de leis orçamentárias cumprem com as determinações constitucionais e se atendem às necessidades da sociedade em geral. Neste sentido, segundo Teixeira (1996), é necessário saber se as diretrizes traçadas são compatíveis com a continuidade de obras e serviços, se atendem às necessi-

dades a médio e longo prazo, se as metas são distribuídas de forma regionalizada e se suprem as necessidades da maioria da população ou apenas de pequenos grupos.

A participação popular autônoma deve contribuir com a Assembléia Legislativa e o Ministério Público na fiscalização das normas da LRF, enfatizando o que está disposto no art. 59 da lei: (1) se o governador atingiu as Metas Fiscais dispostas em anexo na Lei de Diretrizes Orçamentárias; (2) se o governador cumpriu com os limites e condições para a realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar; (3) se medidas foram adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite de 60% da Receita Corrente Líquida, assim distribuído: 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado, 6% para o Judiciário, 49% para o Executivo e 2% para o Ministério Público; (4) se providências foram tomadas para a recondução da dívida pública estadual aos limites exigidos; (5) e como foi a destinação de recursos obtidos com a alienação de bens.

Além disso, para a participação popular autônoma interessa observar o percentual de receitas próprias do estado em relação ao total. Assim se tem uma idéia precisa do grau de independência financeira do estado para a execução de suas políticas. Do lado das despesas, segundo Teixeira (1996), pela classificação funcional programática verificam-se “as despesas por conjunto de programas, subprogramas e projetos/atividades que cabe à Administração realizar, bem como comparar as metas dos projetos/atividades com as prioridades e metas estabelecidas na LDO” (Teixeira, 1996, p. 13-14). Analisando-se, do lado da despesa, por funções, tem-se uma idéia das prioridades da gestão. Ao se verificar, em cada função, a distribuição dos recursos por programa, subprogramas e projetos/atividades, pode-se verificar se os mesmos estão de acordo com as prioridades apontadas na lei de diretrizes orçamentárias. Ainda segundo Teixeira (1996), outra forma de análise “é verificar o montante dos recursos de cada dotação, conforme as metas antes fixadas. Não é difícil saber, por exemplo, quanto custa um metro de obra construída e se o recurso destinado à construção de creches foi ou não subestimado ou exagerado” (Teixeira, 1996, p. 15).

No trabalho de fiscalização, a participação autônoma pode requerer do governador informações detalhadas sobre a execução orçamentária. Ademais, em “qualquer ocasião, os cidadãos poderão ainda examinar licitações

(concorrências para compras) e denunciar irregularidades perante o Ministério Público e, no caso de indícios de enriquecimento ilícito, requerer instauração de inquérito (Lei n° 8.666/93)” (Teixeira, 1996, p. 16). Nesse trabalho, Teixeira (1996) propõe ainda: (1) verificação de documentos sobre receitas (comprovantes de bancos etc.); (2) verificação de notas fiscais; (3) verificação dos beneficiários de ações sociais prestadas; (4) localização de obras realizadas, verificação de dimensão, material usado, custo por metro construído; (5) entrevistar pessoas envolvidas com os serviços prestados, tomar por escrito as declarações, fotografar obras etc. Por fim, Teixeira lembra que, se for o caso, é possível receber informações sobre o orçamento por meio de mandato de segurança. No caso de descumprimento do orçamento e violação do patrimônio público ou da moralidade administrativa, pode-se entrar com Ação Popular na Justiça.

Portanto, por meio da participação popular autônoma na fase de elaboração do orçamento público estadual, além de se garantir economicidade e eficácia da aplicação dos recursos públicos, reduz-se

(...) a brecha entre a classe política e o público, difundindo a informação e o saber técnico e científico, mas sobretudo viabilizando a maior diversidade possível de opiniões. (Tavares, 2000, p. 139)

Ademais, na fase de fiscalização do orçamento público estadual obtém-se maior transparência dos atos do poder público e avalia-se melhor o desempenho do governo.

4. CONCLUSÃO

O OP-RS e o Fórum Democrático são instrumentos de consulta popular por meio dos quais os Poderes Executivo e Legislativo elaboram parte do orçamento público estadual referente aos investimentos. O OP-RS é um instrumento de consulta de iniciativa do Poder Executivo e o Fórum é de iniciativa da Assembléia Legislativa. O primeiro é auto-regulamentado, todavia, as regras de funcionamento são estabelecidas e monitoradas pelo governo estadual. Já o segundo instrumento é regulamentado pela Resolução n° 2.771 de 8 de setembro de 1999. Como simples instrumentos de consulta, quem toma a decisão final do que será incluído no orçamento são os Poderes Executivo e Legislativo.

O grande problema do OP-RS é o fato de estar vinculado ao governo estadual, abrindo-se a possibilidade de desvirtuamento do processo de consulta popular ao se tornar um canal potencial de propaganda das ações de governo. O OP-RS é uma ação do governo estadual pela qual se busca apoio político junto a uma parte da população para a proposta orçamentária anual. Se, por um lado, os indivíduos decidem pelo voto as áreas a serem priorizadas pelos investimentos estaduais, por outro lado, o governo, por meio da estrutura montada, da troca de informações e dos diagnósticos discutidos, pauta todo o processo e influencia a opinião das pessoas acerca dos diferentes assuntos. Ao proceder dessa maneira, o governo estadual está usando o aparelho do estado para solapar a representação política formal e, em última instância, o arcabouço constitucional referente ao orçamento público estadual. O Fórum Democrático não corre esse risco desde que haja um equilíbrio na participação dos partidos políticos no processo da consulta.

A proposta de participação popular autônoma na elaboração de parte do orçamento público estadual referente aos investimentos, por meio de emendas populares, aproveitando a atual estrutura dos Coredes-RS e Comudes, representa um avanço no atual quadro de participação popular no Estado do Rio Grande do Sul. Primeiro, porque permite um canal isento para a definição de demanda por bens públicos; segundo, porque esse processo evita que o partido no poder controle a participação da cidadania em benefício próprio.

O que se propõe é usar a atual estrutura estatal de consulta popular para que as entidades representativas ou grupos de quinhentos eleitores, no mínimo, elaborem as suas emendas populares, priorizando áreas como educação básica, saúde, subnutrição, habitação e transporte. Esta proposta reforça a representação política, pois o centro de discussão e decisão continua sendo a Assembléia Legislativa. A idéia é que os deputados, por meio de uma comissão que guarde o equilíbrio entre os partidos políticos componentes do parlamento, discutam nas regiões e municípios as emendas populares.

Ao se expor os canais pelos quais a participação popular autônoma pode exercitar o seu direito constitucional está-se expandindo a liberdade políti-

ca da população. A liberdade política se reforça na fase de fiscalização, quando então as entidades representativas e os grupos de quinhentos eleitores se juntam às autoridades constituídas no esforço de controle do poder público e na boa gestão dos recursos públicos.

O orçamento público no Brasil é uma fonte contínua de problemas tanto na sua elaboração como na sua execução; assim, aperfeiçoar os processos de elaboração e fiscalização é fundamental para garantir a eficiência do gasto público e, portanto, para aumentar o bem-estar da sociedade. Um arranjo institucional que contemple a democracia representativa com participação autônoma é garantia de maior transparência e legitimidade nas questões que envolvem o orçamento público estadual.

NOTAS

1. O número de quinhentos eleitores é arbitrário, contudo, é mantido aqui porque essa referência está expressa no § 6º, art. 152 da Constituição estadual.
2. Apontam-se dois problemas com esse método: primeiro, supõe-se que o voto das pessoas seja sincero e não esteja sujeito ao comportamento estratégico dos votantes; segundo, o tempo envolvido nas discussões pode ser muito longo até que as pessoas cheguem a um acordo sobre a divisão das participações.
3. Segundo Rosen (1999), o paradoxo do voto não ocorre quando as preferências dos votantes tiverem apenas um único pico (*single-peaked preferences*). Todavia, ele afirma que em muitos casos reais, as preferências têm múltiplos picos (*multi peaked preferences*), o que prejudica a adoção da regra da maioria.
4. A criação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul sempre esteve presente nas propostas do Partido dos Trabalhadores do Rio Grande, portanto, era uma proposta do partido que passou a ser a proposta “eleita como prioridade do orçamento participativo”. Com tantas dificuldades e limitações de recursos que enfrentam as prefeituras e as suas respectivas comunidades, é no mínimo curioso que, na escolha pelo voto, os “agentes” do OP tenham elegido a criação de uma universidade pública como prioridade para o orçamento, sendo que essa justificativa foi usada como propaganda para justificar a criação da UERGS.
5. Uma apresentação formal do teorema encontra-se em Arrow, J. K. *Social Choice and Individual Values* (Nova York, 1963). Uma apresentação não formal do teorema encontra-se em Mas-Collel *et al.* (1995).
6. Nesse ponto e em outras passagens, os autores agradecem os comentários de pareceristas anônimos que destacaram a necessidade de se abordar a contribuição de Amartya Sen para a superação do teorema da impossibilidade de Arrow.

7. Rosen (1999) lembra que pertencer a um grupo exige doação de tempo, esforço e contribuições em dinheiro. Ademais, observa que não é desprezível a influência da ideologia e da emoção na decisão de formar um grupo.
8. Sobre outras informações a serem contidas no Anexo de Metas Fiscais, vide art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.
9. De fato, são três os orçamentos anuais da administração pública estadual: o orçamento geral da administração direta; os orçamentos das autarquias estaduais; e os orçamentos das fundações estaduais.
10. Nos § 2º e § 3º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal têm-se outras normas a serem cumpridas em relação à dívida pública.
11. As emendas dos parlamentares ao Projeto de Lei do Orçamento Anual somente serão aprovadas quando: (i) forem compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa — não podendo ser anuladas as despesas com pessoal, serviço da dívida e transferências constitucionais para os municípios.
12. Autônoma é entendida aqui como a ação de entidades representativas ou de um grupo de cidadãos de modo independente, ou seja, não vinculado estritamente a um partido político ou programa ideológico.
13. O Fórum dos Coredes foi criado no dia 27 de março de 1992, no entanto, a lei que dispõe sobre a criação, estruturação e o funcionamento dos Coredes só foi promulgada em 17 de outubro de 1994 – Lei nº 10.283.
14. No inciso IV, art. 3º da Lei nº 11.179, consta que o valor global não poderá ser inferior a uma vez e meia, nem superior a duas vezes e meia o valor global dos recursos assinalados para cada região.
15. Mais detalhes sobre o procedimento da votação, vide art. 3º da Lei nº 11.179. As regras do processo de votação e da apuração estão expostas no Decreto nº 38.610, art. 6º ao art. 9º.
16. Do montante de recursos a serem aplicados em investimentos de interesse regional, deverão ser aplicados, no mínimo, 25% na área de educação e 10% na área de saúde.
17. Os quatro membros da comissão e seus suplentes são designados por ato do governador.
18. Os servidores públicos estaduais que forem indicados para trabalhar no processo de consulta estão liberados do ponto nos seus órgãos de exercício.
19. Para maiores detalhes sobre a função das Casepes, vide a Lei nº 11.305.
20. Mais adiante aborda-se o que é o Fórum Democrático.
21. Essa análise foi feita com base no OP-RS 2002.
22. As regiões são as seguintes: Alto Jacuí, Campanha, Central, Centro-Sul, Fronteira Noroeste, Fronteira Oeste, Hortênsias-Planalto das Araucárias, Litoral, Médio Alto Uruguai, Metropolitano Delta do Jacuí, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Norte, Paranhana Encosta da Serra, Produção, Serra, Sul, Vale do Caí, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Rio Pardo, Vale do Taquari, Alto da Serra do Botucaraí.

23. Entre os programas de desenvolvimento estadual têm-se os seguintes temas: agricultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento do turismo, geração de trabalho e renda, gestão urbano-ambiental e saneamento, gestão e ações de qualificação no uso e ocupação do solo, transporte e circulação, minas e energia e educação. Estes temas, por sua vez, são divididos em outros programas, por exemplo, o tema agricultura é dividido em três programas: reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar e um programa de desenvolvimento dos sistemas agroindustriais.
24. O site do governo não informa como é feito o credenciamento de pessoas que desejam participar das discussões. No regimento interno do OP-RS apresenta-se o regulamento para eleição dos delegados.
25. Alguns dos temas do programa de obras e serviços são: agricultura, transporte e circulação, cultura, educação, assistência social e promoção da cidadania, energia, segurança, gestão ambiental e saneamento, saúde e habitação. Os temas, por sua vez, são divididos em demandas. Por exemplo, o tema agricultura, cujo órgão responsável é a Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, tem como demandas possíveis as seguintes: troca-troca de sementes; RS rural – agricultura familiar; RS rural – pesca artesanal; e comercialização por meio de equipamentos locais de abastecimento.
26. Não se tem informação sobre o perfil dos participantes no processo.
27. Sobre os critérios de formação das Comissões Representativas, vide o regimento interno do OP-RS.
28. O Plano de Investimentos e Serviços (PI) é elaborado a partir de critérios gerais para a distribuição de recursos entre as regiões. Para maiores informações, vide o Regimento Interno do OP-RS 2002/2003.
29. O regimento interno do OP apresenta o regimento do COP-RS, no qual se informa que do total de 165 conselheiros eleitos, 71 são distribuídos proporcionalmente à população de cada região, sendo no mínimo dois por região; 71 distribuídos proporcionalmente à participação nas assembleias da região; além de 23 conselheiros eleitos entre os delegados temáticos.
30. Não é informado no site do governo estadual como é decidida a pauta das reuniões e como são equacionados os pontos de divergência entre governo e conselheiros.
31. Essa descrição de funcionamento foi feita com base nas informações obtidas no site da Assembleia Legislativa do Estado, no qual se apresenta um relatório de 1999 do Fórum Democrático. Assim sendo, não se trata de um procedimento permanente.
32. A Lei nº 11.451, de 28 de março de 2000, trata da criação do Comudes.
33. Essa proposta segue em alguns pontos a análise de Teixeira (1996).
34. Além dos prazos, segundo Teixeira (1996), é preciso estar atento aos cronogramas internos do Executivo e do Legislativo.
35. Um exemplo desse tipo de estratégia foi a manifestação de diversas entidades contrárias à proposta do Governo do Estado de aumento das alíquotas de ICMS sobre a energia, telefonia e cigarros, entre outros produtos, nos anos 2000 e 2001.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARROW, J. K. (1966) *Social Choice and Individual Values*. Nova York: Willey.
- CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL (1999) *Pró-RS: estratégias regionais pró-desenvolvimento do RS*. Lajeado: Fates.
- CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1992) 2. ed., maio.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: PROMULGADA EM 5 DE OUTUBRO DE 1988 (1987) 17. ed. São Paulo: Saraiva.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. *Plano Plurianual 2000-2003*.
- MAS-COLLEL, A., WHINSTON, M. D., GREEN, J. R. *Microeconomic Theory*. Oxford University Press, 1995.
- REGIMENTO INTERNO. Processo OP-RS 2002/2003, Critérios Gerais e Metodologia.
- ROSEN, H. S. (1999) *Public Finance*. 5. ed. Irwin/McGraw-Hill.
- SEN, A. (2001) *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras.
- (2002) “The possibility of social choice”. In: A. Sen, *Rationality and Freedom*. Massachusetts: Harvard University Press.
- SITE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (2002) *Fórum democrático*. Página da Internet: <http://www.al.rs.gov.br> (acessada em 14 de junho).
- SITE DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (2002) *Orçamento Participativo*. Página da Internet: <http://www.estado.rs.gov.br> (acessada em 10 de junho).
- TAVARES, J. G. (org.) (2000) *Totalitarismo tardio: o caso do PT*. 2. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- TEIXEIRA, E. C. (1996) “Orçamento municipal: a participação da sociedade civil na sua elaboração e execução”. *Subsídio INESC*, mai., p. 1-20.