

# GESTÃO PARTICIPATIVA E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Michel Longatti de Resende

Graduado em biomedicina pela UNIFENAS/MG, com especialização em Administração Pública pela Cândido Mendes/RJ. Atua como técnico administrativo na Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). Interessa-se por economia, administração e administração pública.

## RESUMO

Considera-se indispensável a participação cidadã na vida pública e política, mas o brasileiro, acostumado a achar soluções práticas e de preferência por terceiros, não está habituado a debater, aprofundar e propor soluções que realmente irão mudar as suas vidas, de seu filhos e netos. Uma alternativa plausível ao desmando burocrático e do establishment está na participação das matrizes orçamentária, intitulada neste artigo como Gestão Participativa.

## PALAVRAS-CHAVE

Gestão participativa; cidadão; planejamento; sociedade; orçamento.

## ABSTRACT

Citizen participation in public and political life is considered indispensable, but the Brazilian, accustomed to find practical solutions and preferably by third parties, is not accustomed to discussing, deepening and proposing solutions that will really change their lives, their children and grandchildren. A plausible alternative to bureaucratic and establishment dismantling is in the participation of the budgetary matrix, entitled in this article as Participative Management.

## KEYWORDS

Participative management; citizen; planning; society; budget.

## 1) INTRODUÇÃO

A Gestão participativa, o planejamento e a crise da função do Município, Estado e União, e de suas formas de ações, bem como da ineficiência de políticas públicas voltadas para uma gestão participativa do cidadão, existem muitas considerações. Todos esses aspectos vêm fomentando propostas de reformas administrativas que buscam dar novos formatos ao aparato público e às suas ações. Nesse sentido, o presente artigo deriva de relatórios oficiais, documentos de ordem pública e de uma vasta referência que tem como objetivo analisar as premissas que fundamentam a necessidade de uma gestão participativa e a importância de um planejamento orçamentário.

Após a redemocratização no Brasil, houve uma tentativa de ampliação da participação social por meio de canais alternativos, os quais vieram disputar e articular exigências políticas representadas pelas instituições formais, mediadas pelos partidos políticos. Aliado a esta tendência, também pôde ser notado o fortalecimento de instâncias deliberativas em esfera locais, onde os cidadãos tentam ser atores ativos e decisivos no processo decisório em diversas áreas da administração pública. Dessa forma é preciso levar em consideração a interação entre os conceitos e processos que interessam a esta temática com o intuito de buscar, em experiências concretas, indícios sobre a operacionalização da gestão pública, bem como seu planejamento orçamentário.

Este, inicia-se de uma discussão sobre vários paradigmas, desde a questão da reforma do Estado, situando-o no conjunto de propostas que enfatizam a dimensão política do processo. Desta forma são apresentadas definições, conceitos e considerações sobre descentralização, participação, planejamento orçamentário, entre outros que são inerentes ao tema tratado.

Um outro ponto importante está relacionado com as etapas do planejamento (elaboração, implantação e avaliação). Diante de tal perspectiva, os graus de dificuldade apontados nas etapas de implantação e avaliação do planejamento, fez surgir o interesse de vários segmentos da sociedade em reivindicar alternativas para superá-los.

Fatores como a Gestão Organizacional Estratégica e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável são fundamentais para se pensar em gestão participativa e planejamento orçamentário, outro aspecto que podemos pontuar, segundo Carvalho:

O grande esforço estará em substituir uma administração pública estigmatizada nos dogmas dados pela população de ineficiente, altamente burocrática e com servidores pouco experientes em suas funções, sem treinamento na área e não possuindo ética profissional, por uma administração prestadora de serviços e participativa, onde passará a ser entendida como

fornecedora de serviços, porém mantendo suas características próprias, ou seja, com algumas das leis, costumes e regime já executados no serviço público, sendo que seria apenas enfatizada a necessidade de alterações e refino na forma da prestação de serviço (2011).

Dessa maneira vale ressaltar que a gestão organizacional é a base para um planejamento e deve estar de acordo com a teoria da administração. O segundo e terceiro elementos, arranjo institucional e espaço local, são conceitos adjacentes a partir da teoria do planejamento do desenvolvimento sustentável que, por sua vez, subsidia o quarto elemento, dimensões de sustentabilidade. A relação desses elementos é importante para entender o assunto como um todo, pois não basta entender as partes, mas sim o conjunto delas (SILVA, 2016).

## 2) POLÍTICA, GESTÃO e ESTRATÉGIA

Segundo CHAUI (2000),

a origem deste vocábulo é grego - ta politika, vinda de polis. De acordo com essa etimologia, Polis era a Cidade, que por sua vez é entendida como uma comunidade organizada, formada pelos cidadãos – politikos –, isto é, pelos homens nascidos no solo da Cidade, livres e iguais, portadores de dois direitos inquestionáveis: a isonomia – igualdade perante a lei; e a isegoria – o direito de expor e discutir em público opiniões sobre ações que a Cidade deve ou não deve realizar.

E, segundo o Dicionário Aurélio (1986), tem-se:

Política - s.f. Ciência do governo dos povos. / Direção de um Estado e determinação das formas de sua organização. / Conjunto dos negócios de Estado, maneira de os conduzir. / Fig. Maneira hábil de agir; astúcia; civilidade. // Ciência política, ramo das ciências sociais que trata do governo e da organização dos Estados. No caso específico do governo e da administração, usa-se “política” para referir a uma atividade que exige formas organizadas de gestão institucional. Em outras situações, como gestão e organização de instituições, usa-se “política” para referir ao fato de que organizar e gerir uma instituição envolve questões de poder.

### 2.1) POLÍTICAS PÚBLICAS

Desse modo, pode-se concluir que Política diz respeito a tudo quanto envolva relações de poder ou a tudo quanto envolva organização e administração de grupos, participação, povo e gestão. Enquanto se enfatiza que público é a ação de propagar, vinculando o substantivo ao verbo, público está mais próximo de tudo que se refere ao povo, à participação, para o povo. A implementação de Políticas Públicas quer uma disseminação do conhecimento, quer inclusivas, com a garantia de acesso das pessoas aos recursos de motivação para a participação, demandam não só o investimento adequado, demandam a existência de pessoal habilitado a lidar com tais ferramentas para que tais ações possam ser concebidas realmente como públicas.

Assim a política pública refere-se, portanto, à ação dos governantes que detêm a autoridade e o poder para dirigir a coletividade organizada, bem como às ações da coletividade em apoio ou contrárias à autoridade governamental.

## 2.2) GESTÃO PARTICIPATIVA

Gestão, segundo o Dicionário Aurélio (2007),

o termo Gestão vem do latim *gestione* que designa o ato de gerir, de gerenciar e de administrar. Ainda, de origem latina, gerir, isto é, gerere, significa “trazer”, “produzir”, “executar” e “administrar”. Desse modo, pode-se dizer que gestão pressupõe ter gerência sobre, saber administrar, saber dirigir alguma organização ou algum projeto, reger, gerenciar.

Assim, pode-se dizer que gestão é a mobilização do talento humano coletivamente organizado, de forma a agregar diversidades e diferenças. (SOUZA, 2005).

A gestão precisa ser vista dentro das instituições públicas uma perspectiva democrática, na qual cada gestor tenha competência para: saber gerir as pessoas das organizações; gerir os conhecimentos; gerir ideias suas e dos colegas de equipe; gerenciar a organização, gerir as perspectivas da organização como um todo. Algo que na atual situação política do país está mais longe, visto, a necessidade de loteamentos dos cargos públicos por indicações partidárias e empresariais, deixando-se de lado a meritocracia dos cargos, principalmente os de alto escalão governamental.

Segundo o Dicionário Aurélio (2007),

Estratégia trata-se da arte militar de planejar e executar movimentos e operações de tropas, navios e/ou aviões, visando a alcançar ou manter posições relativas e potenciais bélicos favoráveis à futuras ações táticas sobre determinados objetivos. É a arte militar de escolher

onde, quando e com que travar um combate ou batalha; é a arte de aplicar os meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos; e é também, a arte de explorar condições favoráveis com o fim de alcançar as metas.

Desse modo, acredita-se que há uma necessidade, portanto, da junção de uma boa gestão e de uma ótima estratégia. Sendo assim, ter uma visão do futuro, ou seja, buscar uma transformação e reconhecer que os objetivos e as metas estratégicas são mutáveis; ser comprometido e envolvido com a organização; ter conhecimento e prática. Buscar teorizar, fazer planos ou criar modelos, depois avaliar, julgar os resultados que a empresa produziu e replanejar; não se limitar ao presente e a momentos de ausência de turbulência mercadológica, é preciso buscar e ampliar o horizonte temporal, pois o futuro das organizações é incerto.(ROSINI, 2003)

Uma gestão estratégica, segundo Vasconcellos (2002),

pode ser formada a partir de vários contextos: um conjunto de valores essenciais ao negócio, compartilhados com todos os funcionários da organização, de forma clara, simples e objetiva; uma visão de futuro – o que a empresa deseja ser; os objetivos a serem conquistados – escolher as metas para cada estratégia; um sistema de indicadores de desempenho, com um gerenciamento adequado.

A gestão estratégica não deve ficar restrita na empresa, para dar certo, como instrumento de sucesso, ela deve alcançar não apenas os clientes e funcionários, mas também, os fornecedores e acionistas da empresa. Todos, que de alguma forma agregam valores e contribuições as empresas, sobretudo as instituições públicas, na qual somos todos sócios proprietários.

Dessa maneira, Hansen (2001) diz,

a estratégia competitiva precisa orientar a estratégia do conhecimento. Os executivos devem ser capazes de explicar por que os clientes compram serviços ou produtos de determinada empresa e não os do concorrente. Que valor os clientes/usuários esperam da empresa? Como os conhecimentos da empresa/instituição agregam valor para os clientes/usuários? Se a empresa/instituição não tiver respostas claras para essas perguntas, ela não deve tentar escolher uma estratégia porque seria fácil fazer uma opção errada.

Neste sentido, o ato de gerenciar, administrar, coordenar ou gerir uma organização necessita da aplicação de técnicas, conhecimentos e habilidades para garantir que a organização tenha sucesso e escolha as estratégias certas, eficazes e eficientes. Outro fator que merece a atenção é a diferença entre eficaz e eficiente, a primeira refere-se àquilo que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, que age com eficiência, é fazer as coisas certas, produzir alternativas criativas, obter resultados e conseqüentemente, aumentar os lucros. Já o

termo eficiência é é fazer as coisas bem feitas, resolver problemas, cumprir com seu dever, reduzir custos, é a ação, virtude ou força de produzir um efeito que é a própria eficácia.

Portanto, para gerenciar uma organização é preciso de pessoas com este perfil: trabalhe com eficiência e utilize estratégias eficazes, envolvendo muitas etapas de planejamento, execução, avaliação e atividades de controle para reajustamentos.

Dessa forma a organização pode alcançar o sucesso, desde que ela esteja unida, saiba com clareza a sua missão, o que quer, aonde quer chegar e, sobretudo, quais objetivos pretende atingir.

A Gestão Participativa, segundo Rudá (2002),

o conceito de controle social indica a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação, ou monitoramento, das ações de gestão pública. Isso, na prática, significa que é preciso ter uma definição das diretrizes a serem seguidas, significa a realização de um diagnóstico da situação com o intuito de indicar as prioridades de tomada de decisão, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos.

Desse modo, é possível perceber que a concepção de gestão participativa é uma gestão pública, do povo.

Segundo Almeida (2007),

a análise das experiências de governo, pautadas no discurso da gestão participativa, mostra que há diferentes formas de se viabilizar esse discurso. Pouco a pouco, o modelo de gestão participativa é incorporado pelos partidos políticos presentes na arena política nacional, mas cada um cria algum tipo de especificidade em relação a esse modelo, embora todos os partidos políticos fazem propaganda sobre a sua gestão sendo esta participativa, pelo menos em tese.

Para que haja uma gestão participativa, é preciso que haja, portanto, a participação de toda a sociedade, partidos políticos, associações, conselhos, entre outros. Para as pessoas com pouco conhecimento sobre a gestão participativa, existem alguns portais de ministérios do Governo Federal que oferecem cursos a distância para conselheiros, pois é preciso conhecer o processo de funcionamento sobre o controle social e o que se trata da participação da sociedade. É necessário saber que para acontecer uma gestão participativa é preciso de uma reorganização.

### 3) CONTEXTUALIZANDO A SITUAÇÃO

Neste contexto, cabe salientar a importância da universalização e prestação de serviços públicos; descentralização das políticas públicas; gestão democrática e participativa; controle

interno, externo e controle social; monitoramento de políticas públicas – definição de metas, elaboração de indicadores de avaliação, metodologia de investigação, elaboração de balanços de monitoramento; mecanismo de controle, tais como, conselhos e gerentes sociais, balanço e observatório social, entre outras importantes ferramentas que a população brasileira pode ter a sua disponibilidade.

No entanto, é preciso ressaltar que foi definida uma obrigatoriedade tendo o orçamento participativo como mecanismo de elaboração de orçamentos municipais (ALMEIDA, 2007).

A gestão das políticas nos velhos moldes trata-se de um retrocesso do processo democrático, sendo assim, faz-se uma necessidade de ressaltar que é fundamental o reconhecimento dos espaços de participação e de controle social que a Constituição Federal/88 determina.

Um problema que atrapalha o processo de gestão participativa, segundo Almeida (2007,) pode ser,

a falta de vontade política de muitos prefeitos, isto é, falta vontade de abrir o governo para a participação social, para os conselhos, falta de espaços para o povo na tomada de decisões, falta de incentivo para participação efetiva dos diferentes segmentos da sociedade civil organizada. A capacidade de um governante implementar ações depende do respaldo que ele tem, principalmente, no Legislativo (Congresso, Assembléias Estaduais e Câmara de Vereadores).

Com essa dificuldade elencada, vale ressaltar a importância que as lideranças comunitárias exercem ao longo das gestões públicas. Os líderes comunitários hoje são "agentes", na medida em que são eles que organizam a comunidade de forma a atender os objetivos dos prefeitos. Eles confiam na capacidade de governar deles e, de alguma forma, estão cooperando e compartilhando para que haja uma boa administração. Eles se apresentam como os principais atores incorporados ao contexto da governança, e sempre uma voz da população perante ao poder público.

Dentre os vários mecanismos de participação popular ou gestão participativa, o Orçamento Participativo destaca-se entre todos, uma vez que traz à população várias possibilidades e a oportunidade de discutir e decidir como serão alocados os recursos públicos municipais. (ALMEIDA, 2006)

Ao estabelecer canais intermediários entre associações e organizações representativas dos interesses dos cidadãos e as instituições clássicas do sistema representativo, os municípios têm contribuído para diminuir os espaços entre instituições políticas e sociedade.

Todavia, os estímulos à criação de espaços participativos apresentam alguns limites no que tange a produzir, nas realidades locais, instituições que correspondam de fato às intenções participativas da legislação. (ALMEIDA, 2006).

Porém o grande desafio é incentivar a participação para além das questões orçamentárias. Só assim, é possível constituir nos municípios um mecanismo inovador de planejamento participativo. Dessa forma, o Orçamento Participativo se constitui, também, como um mecanismo de ampliação do espaço público e inverte a lógica reducionista das políticas públicas.

Para Mello (2000),

o conceito de descentralização representa a situação em que há uma distribuição interna de competências. Isto é, a repartição de atribuições ocorre no âmbito de apenas uma pessoa jurídica, o que pode ser percebido através da delegação de poder e funções para unidades administrativas ou “braços” de uma mesma organização.

O termo descentralização é utilizado à reforma administrativa do setor público. Nesse sentido, a ideia de descentralização assume contornos semelhantes ao princípio da regionalização, deixando de lado a questão relativa ao número de pessoas jurídicas envolvidas e enfatizando a distribuição mais uniforme do Estado sobre o território de sua jurisdição.

De acordo com Gremaud (2000),

o processo de descentralização trata-se de um desafio, pois há uma necessidade de tornar o aparato estatal cada vez mais permeável ao interesse público, pela percepção da descentralização, que permite a incorporação direta da participação popular nas escolhas públicas, através da aproximação dos atores sociais, proporciona um maior controle sobre a burocracia e uma melhor percepção acerca da solução para os problemas de uma determinada comunidade. A descentralização proporciona o aumento da eficiência alocativa, gerada pela maior facilidade de detecção das demandas em virtude da maior proximidade entre governo e governados.

Assim, fica claro, que a questão da participação da sociedade constitui um elemento central dentro da estratégia de descentralização, sem a qual os benefícios da descentralização não seriam alcançados.

A participação cidadã é como um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. (TEIXEIRA, 2001)

A participação cidadã tenta contemplar o “fazer parte” no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, e o sentimento de “ ter direitos”. Com essa dinâmica, a discussão a respeito da incorporação da participação tem se



intensificado com o crescente reconhecimento do seu papel no processo democrático, percebida em quatro dimensões:

A) participação no processo de tomada de decisão: a questão fundamental que se apresenta para a teoria política diz respeito a quem toma as decisões no Estado e como isso acontece ao sujeito e ao processo decisório.

B) a dimensão educativa e integrativa do processo de participação: a decisão não é o único aspecto a ser considerado no processo de participação, sendo vital sua função pedagógica. A capacitação para a participação política é gerada pela própria prática ou por outras experiências pessoais rotineiras em que se adquirem habilidades e procedimentos democráticos.

C) a participação como controle público: a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle público, ou seja, a possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública.

D) a dimensão expressivo-simbólica da participação: essa dimensão aborda formas de participação que não se voltam para o institucional, embora suas ações possam ter desdobramentos e impactos nesse âmbito. As demandas dirigem-se geralmente ao Estado e ao poder dominante através do espaço público, no qual diversos atores “aparecem”, fazem-se presentes, para serem vistos e ouvidos por todos.

De acordo com Santos (2002),

a participação cidadã contribui para melhorar a qualidade das decisões mediante o debate público e a construção de alternativas, e exigir a responsabilização dos gestores. Dessa forma, poderá construir uma democracia participativa que compatibilize participação direta com significativa representação do povo.

A gestão organizacional estratégica divide-se em duas ações técnicas: ação intraorganizacional que trata dos critérios internos da organização (eficiência de processos e eficácia de resultados) e ação extraorganizacional lida com os critérios externos da organização (efetividade para os beneficiados).

Segundo Sampaio (1999),

Dada a complexidade da gestão organizacional estratégica, utilizam-se ferramentas de gestão administrativa que simplificam o seu equacionamento e sua operacionalização, denominadas aqui gestão operacional. As ferramentas de gestão operacional, diferentemente das metodologias de organizacionais, trazem embutidas nos seus conceitos equações simples e de fácil aplicação.

Entretanto, quando se afirma de fácil aplicação, não significa que elas sejam aplicadas com frequência. Entre as metodologias de gestão operacional, tratou-se da gerência por projetos, gerência institucional e indicadores de efetividade.

A etapa gestão organizacional estratégica é a que operacionaliza sistematicamente o modelo de gestão. Essa etapa apoia-se em estudos teóricos empíricos sobre a etapa de implementação de estratégias da metodologia de planejamento e, principalmente, nas experiências realizadas pela Associação de Profissionais que promovem o Planejamento Estratégico e Participativo (APEP).

O planejamento estratégico tem três fases distintas:

- (a) fase de delineamento de estratégias que incorpora as etapas relacionadas às questões estratégicas, ações estratégicas e projetos estratégicos;
- (b) fase de análise ambiental (ambiente externo e interno);
- (c) fase de execução, acompanhamento, controle e avaliação que envolve a etapa avaliação.

A etapa gestão organizacional estratégica compõe-se dos seguintes itens: determina os problemas mais importantes para a organização; no ambiente externo – analisa as oportunidades e ameaças ambientais; no ambiente interno – analisa os pontos fortes e fracos organizacionais. Até este momento, confirma-se a importância das questões estratégicas; determina as ações que solucionam as questões estratégicas; consiste no agrupamento dessas ações em projetos estratégicos e acompanha, controla e avalia os projetos estratégicos.

A gestão organizacional pode ser conduzida através de um planejamento, ou de uma liderança organizacional, ou por pensamento estratégico, ou ainda pelas combinações possíveis dessas metodologias.

#### 4) PLANOS DE ORÇAMENTOS

O Planejamento e Os Planos Orçamentários no contexto atual da esfera econômica, assumem grande importância para o processo de distribuição orçamentária do Brasil. Tendo em vista a carga tributária bruta, o Produto Interno Bruto (PIB), interessa saber como são aplicados os recursos arrecadados pelos entes governamentais.

O orçamento público sintetiza as escolhas efetuadas pelos agentes políticos e que deveriam ser implementadas pelos agentes administrativos. Em que pese tamanha relevância, há carência de trabalhos orçamentários com fundamentos estatísticos, especialmente na área do controle. Tal carência prejudica a função de planejamento e convergência das ações da

sociedade brasileira, tanto governamentais quanto privadas. Assim, é preciso verificar que as prioridades orçamentárias estabelecidas devem desdobrar-se em planejamento estatal e visão geral do sistema orçamentário que é subdividido em: plano plurianual (PPA); lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA);

O Plano Plurianual (PPA) – PPA – estabelece em esfera Federal, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como as relativas aos programas de duração continuada, em períodos temporais equivalentes ao de um mandato de Presidente da República.

O PPA foi resultado de um longo processo de construção coletiva entre órgãos do governo e representações da sociedade, que envolveu diversas pessoas e várias encontros para a formulação dos programas temáticos na tentativa pela escassez de recursos, alencar da melhor forma possível a necessidade populacional.

Desse modo, percebe-se que o PPA, deve ser em consenso com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e com a lei orçamentária anual (LOA) para traçar um parâmetro de prioridades e condições favoráveis para que o recurso orçamentário esteja compatível com as obras, quando for o caso, ou com o serviço prestado pelo órgão público.

A revisão do PPA é realizada anualmente, disponível em seu portal pela Internet. Cada programa apresenta as principais realizações, os comentários e as recomendações efetuadas pelo respectivo gerente. Constam, também, as realizações físico-financeiras e os custos unitários estimados e realizados, até o exercício, para cada ação em cada um dos programas. (SILVA, 2016)

Segundo a Constituição Federal (1988),

no seu art. 165, § 2º, a lei de diretrizes orçamentárias – LDO – compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política das agências financeiras oficiais de fomento.

De acordo com a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, art. 4º, integram o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, relativas aos limites de receitas e de despesas, bem como o Anexo de Riscos Fiscais, que avalia os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

Conforme LRF(2000), o art. 1º, parágrafo único, o objeto da LRF é o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com base no

capítulo de finanças públicas da CF/1988. A responsabilidade, na gestão fiscal, pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados e a obediência a limites e condições nas receitas e despesas.

O Decreto-lei nº 200, de 25 fevereiro de 1967, em seu art. 7º, transcreve que o orçamento anual constitui um dos instrumentos básicos do planejamento, ao lado do plano geral de governo, dos programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual e da programação financeira de desembolso. De acordo com a CF/1988, art. 174, caput, este planejamento é determinativo para o setor público e indicativo para o privado.

Segundo Silva (2016),

assim, a LRF reafirmou o papel abrangente e estruturador da LDO, em harmonia com a seguinte doutrina: Efetivamente, da maneira como são estruturados os orçamentos brasileiros, apenas a tramitação legislativa da proposta orçamentária anual tende a não ensejar, ao legislador, o conhecimento da real situação das finanças do Estado, pois essa visão-síntese é obscurecida pela atenção que é concedida à programação detalhada que caracteriza as autorizações orçamentárias, na forma de uma miríade de créditos e dotações.

Segundo Matus (2005),

a relação entre a teoria e a prática exige um salto teórico que só pode ser realizado no plano da própria teoria. Esse salto provém do fato de que a prática social é alimentada por teorias departamentais unidimensionais construídas sob o prisma das ciências tradicionais, com fronteiras estreitas impostas por motivos analíticos. Só que a própria prática não tem fronteiras. Tem somente um foco dominante guiado por um propósito. Não tem departamentos nem reconhece faculdades universitárias. Opera sobre uma unidade limitada pelo todo, é multidimensional, global e encabeçada por atores sociais pouco objetivos, comprometidos com seus projetos e apaixonados por metas e crenças. A prática social atravessa todos os departamentos das ciências tradicionais e combina razão com a paixão.

## 5) PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO

A teoria está lançada nos moldes da legislação brasileira, porém, o cidadão brasileiro carece ainda de um protagonismo em ações públicas, no planejamento e na avaliação do bem público. Muitas cidades, apesar de apresentarem bons índices de mobilização social, estão muito abaixo da representatividade em relação a países desenvolvidos.

Segundo Morin (2006),

há, pois, uma ambiguidade de luta, de resistência, de colaboração, de antagonismo e de complementaridade necessária para a complexidade organizacional. Coloca-se então o problema do excesso de complexidade que, finalmente, é desestruturador. Pode-se dizer, grosso modo, que quanto mais complexa uma organização, mais ela tolera a desordem. Isto lhe dá vitalidade, pois os indivíduos estão aptos a tomar iniciativa para resolver tal ou tal problema sem ter de passar pela hierarquia central. É uma maneira mais inteligente de responder a certos desafios do mundo exterior.

## 6) CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os serviços públicos dependem de um envolvimento direto do cidadão para serem melhores realizados, com resultados efetivos e economia de recursos. O primeiro responsável pelo bem público é o cidadão, que apenas cede uma parte do seu poder ao Estado. As pessoas têm que acompanhar os parlamentares. E opinar, discutir, levar sua opinião. Esses são papéis importantes da cidadania. Também deve participar diretamente da produção de bens e serviços públicos, desde ajudar a manter uma praça próxima a sua casa e informar órgãos competentes sobre erros ou defeitos. Outra forma de engajamento é por organizações da sociedade civil. Ajudar em uma creche, um abrigo, um grupo que limpa praias, ou qualquer outra coisa. Por meio de associações, os cidadãos podem se organizar e serem parceiros dos políticos. A cidadania tem que se aproximar da política e vice-versa, para que ambos produzam juntos. (SHOMMER, 2013)

O desinteresse da população, de modo geral, está relacionada com a ideia de politicagem e da própria lama da corrupção. Muitos cidadãos de bem, que poderiam estar atuando e melhorando a vida de sua comunidade, afastam-se do bem público e principalmente dos agentes políticos, um grave erro que tem custado muito da nação.

Um bom instrumento de democracia e de construção de uma sociedade solidária, a Gestão Participativa, deve ser compartilhada com todos os municípios. Se no âmbito federal fica difícil ou quase intangível ter representação, no plano municipal é algo relativamente menos trabalhoso, com uma comunidade de base representada pelos seus líderes, a opinião de cada cidadão tem um valor ímpar.

Cabe a cada brasileiro tonar-se protagonista de sua própria história, e este presente artigo, tenta alertar sobre o perigo do abandono da vida pública, deixando ou fingindo não ver as mazelas que nossa classe política tem deixado ao longo de todos esses anos.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. W. L. Economia e orçamento para a defesa nacional. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília. v. 32, n. 90, p. 22-32, out-dez 2001.

ALMEIDA, F. N. Intersetorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate aberto. Revista de Administração Pública v.34, nº6, nov./dez 2000. 236p.

ALMEIDA, D. R. Gestão participativa: o potencial do Conselho Municipal de Juiz de Fora Estudos de Sociologia, Rev. do Progr. de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE, v. 12, n. 1, p. 99-129, 2006.

ALMEIDA, L. S. B. A gestão participativa em administrações municipais. Anais do II Seminário Nacional UFSC. Florianópolis. Brasil. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS. 2007.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre desenvolvimento e meio ambiente. . Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. RJ. 1992. 305 p.

BERGMANN, A. Meio ambiente na administração municipal: diretrizes para a gestão ambiental municipal. 2. ed. Porto Alegre: FAMURS, 2001. 540 p.

BRASIL, Flávia P.D. (org.) Os desafios da gestão urbana: discussões sobre a complexidade de governar a cidade. FJP/WBI. 2002. (rascunho / projeto gráfico).

BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Disponível em:[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 31.01.2018.

CARVALHO, F. M. Gestão por competência no serviço público. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/gestao-por-competencia-no-servico-publico/59070/>. Acessado em: 22/02/2018.

DECRETO-LEI nº 200, de 17 de fevereiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm). Acesso em 14.02.2018.

LEI COMPLEMENTAR nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em 25.01.2018.

LEI nº 4.320, de 17 março de 1964, que “Estatuto Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm). Acesso em 14.02.2018.

MATUS, C. Teoria do jogo social. São Paulo: Fundap, 2005

MELLO, C. B. Curso de direito administrativo. São Paulo. Ed. Melhoramentos. 2000.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Avaliação do PPA. Disponível em <Http://www.abrasil.gov.br/avalppa/avalplano/content/default.htm>, Acessado em: 30.01.2018.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO: Avança Brasil. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/avanca-brasil>. Acessado em: 30.02.2018.

MORIN, E. Introdução ao pensamento complexo. Porto Alegre: Sulina, 2005a.

RUDÁ, R. Reforma política e gestão participativa. 2002. Disponível em: <http://www.reformapolitica.org.br>. Acessado em: 05.12.2017.

SANTOS, B. S. (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira, 2002.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Carga Tributária no Brasil 2005.

Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/>. Acessado em: 30.11.2017.

SHOMMER, P. C. “O cidadão é o primeiro responsável pelo bem público. Disponível em:<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/especiais/politica-cidada/o-cidadao-e-o-primeiro-responsavel-pelo-bem-publico-0944g3xhiptb0dhpt9mdefpzi>. Acessado em 04:/03/18.

SILVA, R.C.F.. Administração pública. UCAMPROMINAS. 2016

SOARES, J.; A. GONDIM, L. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. Os desafios da gestão municipal democrática. Ed. Cortez. São Paulo. 1998

SOUZA, C.; CARVALHO, I. Reforma do Estado, descentralização e desigualdade. Revista Lua Nova, nº48. 1999.

TEIXEIRA, E.. O local e global: limite e desafios da participação cidadã. São Paulo. Ed. Cortez. 2001.