

Gilmara de Castro Santos

Discente do Curso de Bacharelado em Ciências Contábeis (CESVALE).

Ana Lúcia Vaz Ferreira Moura

Especialista em Auditoria (UFPI).

Professora Universitária (CESVALE).

RESUMO

Este artigo consiste numa pesquisa bibliográfica sobre Orçamento Participativo. Teve como objetivo geral analisar como se deu o processo de implantação do Orçamento Participativo em Teresina (PI), destacando os principais desafios da gestão municipal para implementá-lo. Os assuntos debatidos no trabalho são: Orçamento Público no Brasil; Orçamento Participativo no Brasil; a importância desse para a gestão municipal e o Orçamento Participativo no município de Teresina. A escolha deste tema para investigação está relacionada à questão pessoal da pesquisadora e ao fato de comungar da opinião de Ferreira (2003) sobre o papel da Contabilidade na elaboração de Orçamento Público. O trabalho encontra aporte teórico em Paludo (2013), Rosa (2011), Silva (2011) e Carvalho (2010), além das dissertações de Mestrado de Mendes (2018), Guimarães (2015) e Pitanga (2006), defendidas em Programas de Pós-Graduação da Universidade Federal do Piauí (UFPI), e que versaram sobre o tema deste estudo. Observou-se na pesquisa que o Orçamento Participativo de Teresina, embora inspirado em modelo da cidade de Porto Alegre (RS), apresentou diferenças significativas daquele.

Palavras-chave: orçamento público; orçamento participativo; Teresina.

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1980, em especial com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram intensas reivindicações da sociedade brasileira em prol de mais participação da população nas decisões políticas. Nesse contexto, observa-se a sociedade procurando que fosse assegurada maior participação do povo na elaboração de políticas públicas, devendo existir, portanto, maior transparência quanto aos gastos governamentais.

Surgiu, então, o chamado Orçamento Participativo (OP), que pode ser apontado como instrumento de fortalecimento da cidadania, em razão de abrir espaço para que o povo efetivamente possa participar da determinação de onde os investimentos públicos devem ser aplicados; e, a partir daí,

possam despontar soluções que vão ao encontro das efetivas necessidades dessa coletividade. O OP também vai ao encontro dos dois princípios basilares de um estado democrático de direito: a soberania popular e a participação direta ou indireta do povo no poder. (SILVA, 2005).

Em vários centros urbanos, essa ideia de trazer a população para discutir onde o orçamento público deveria ser gasto foi ganhando força, a exemplo de Porto Alegre (RS), onde a questão do orçamento participativo surgiu como um divisor de águas no processo de redemocratização brasileira. Não demorou para que a capital do estado do Piauí, Teresina, logo, se dispusesse a “copiar” o premiado modelo sulista, demonstrando, desse modo, uma ampla necessidade de transformações no que se refere à atuação do gestor público municipal em prol de políticas sociais para a cidade.

Assim, este artigo pretende responder às seguintes questões de pesquisa: Como se deu o processo de implantação do Orçamento Participativo em Teresina? Quais os desafios para a gestão municipal durante esse processo?

O objetivo geral deste artigo é analisar como se deu o processo de implantação do orçamento participativo na cidade de Teresina (PI), destacando os principais desafios que essa implementação trouxe para a gestão municipal. São objetivos específicos da pesquisa: discutir a evolução do orçamento público no Brasil; discorrer sobre a teoria do orçamento participativo e sua importância na gestão municipal; identificar os desafios para a implementação do orçamento participativo por parte dos municípios, enfocando o caso do chamado orçamento popular de Teresina.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, portanto. As informações discutidas sobre Orçamento Participativo no Brasil, e em especial no município de Teresina, foram coletadas em livros, dissertações de mestrado, artigos científicos e sites de órgãos públicos, principalmente no site da Prefeitura de Teresina. A pesquisa inicial se deu em livros que discutem o tema Orçamento Público, a exemplo de Paludo (2013), Rosa (2011) e Carvalho (2010). Em seguida, buscou-se aporte teórico em artigos científicos, utilizando-se as ferramentas no Google Acadêmico e Scielo, com o uso, primeiramente, das palavras-chave “orçamento participativo”; e, depois, “orçamento participativo Teresina”.

Foram considerados relevantes para este trabalho os artigos de: Rodrigues e Fortes (2019), que fazem uma discussão sobre a experiência do orçamento participativo no município de Teresina (PI) e o apontam como instrumento democrático na gestão dos recursos públicos; Lima e Moura (2016), por focarem o papel do gestor público no orçamento participativo; Lima e Sousa (2010), por pontuarem reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina; e Ferreira (2003), ao discutir o orçamento participativo como instrumento de democratização da administração pública e o papel da Contabilidade neste processo.

Também foi feita uma consulta ao Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, utilizando-se os mesmos descritores da pesquisa por artigos. Destaca-se que, para os fins deste trabalho, três dissertações de mestrado

defendidas em programas de Pós-Graduação da Universidade Federal do Piauí foram essenciais para a compreensão do tema em estudo: Mendes (2018), Guimarães (2015) e Pitanga (2006). Embora tenham sido defendidas em programas de Pós-Graduação distintos, esses trabalhos analisam em detalhe como se deu o processo de implantação do orçamento participativo na cidade de Teresina.

Em sua dissertação de mestrado, "20 Anos do Orçamento Popular de Teresina-PI: um Caso de Participação Social e Gestão", Mendes (2018) refletiu que a participação da sociedade via Orçamento Popular ainda acontece de forma limitada, embora se perceba a importância que os atores sociais envolvidos dedicam a esse mecanismo de participação e se sentem parte do processo de tomada de decisão.

Guimarães (2015), na dissertação intitulada "Democracia e Controle Social: A Experiência do Orçamento Popular de Teresina-Piauí (2005-2013)", aponta que o Orçamento Participativo consiste em um instrumento de controle social, capaz de otimizar recursos, atender satisfatoriamente demandas sociais, fortalecer o diálogo e a confiança entre o estado e sociedade civil. Apesar de ter analisado o Orçamento Participativo, tomando como aporte a Sociologia, notadamente no que tange ao aspecto de controle social, o estudo deste trabalho subsidiou essa pesquisa, porque a autora dedicou um capítulo à análise do processo de implantação do Orçamento Participativo de Teresina.

Já Pitanga (2006), no trabalho "Os Efeitos do Orçamento Popular de Teresina para Promoção de Práticas Democráticas na Gestão Pública Municipal, 1998 a 2004", discute sobre os processos de democratização da gestão pública municipal, destacando a importância da participação, controle e fiscalização das ações públicas, a partir da experiência do Orçamento Popular de Teresina.

A escolha do tema Orçamento Participativo para a elaboração deste trabalho deve-se ao fato de a pesquisadora ter, durante a graduação, se "apaixonado" pelo tema quando cursou a disciplina Contabilidade Pública. Desde então, passou a nutrir o desejo de se debruçar mais sobre o assunto pelo fato de ter interesse em algum dia se tornar gestora pública (tendo, inclusive, concorrido à vaga de vereadora para a Câmara Municipal de sua cidade natal, Dirceu Arcoverde, no pleito de 2020).

Além disso, não fugindo à importância da Contabilidade para a compreensão de seu objeto de estudo, a pesquisadora comunga da opinião de Ferreira (2003) ao enfatizar o papel do contador na elaboração do Orçamento Participativo e salientar que uma das funções da Contabilidade, dentro desse tipo de orçamento, é fornecer informações que sejam relevantes aos beneficiários dos recursos públicos. Ferreira (2003) afirma que a Contabilidade, vista como um sistema prestador de informações, não deve concentrar-se somente na elaboração de demonstrativos financeiros, mas também explicitar e proporcionar conhecimento para toda a sociedade sobre a importância do orçamento participativo.

DESENVOLVIMENTO

REVISÃO DE LITERATURA

Orçamento público no Brasil

É com a Constituição de 1824, ainda no Brasil Império, que aparecem as primeiras exigências de elaboração de orçamentos formais. Contudo, somente em 1827, é que foi formulada a primeira lei orçamentária; e o primeiro orçamento brasileiro teria sido aprovado por meio do Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, o qual fixava as despesas e receitas das antigas províncias para o exercício financeiro de 1831 (BRASIL, 2021).

Quase dois séculos depois do surgimento do primeiro Orçamento Público, muitas mudanças aconteceram. Gugliano e Rodrigues (2017) explicam que o Orçamento Público sofreu alterações nas mais diversas constituições. No ano de 1964, por exemplo, houve a elaboração da Lei 4.320/64, cujo objetivo era promover a uniformização dos procedimentos orçamentários nos vários níveis governamentais. Para os autores, o diploma normativo significou amplo avanço, ao criar um padrão referente aos orçamentos e balanços dos entes federativos: União, estados, Distrito Federal e municípios.

Atualmente, o Orçamento Público pode ser conceituado como o instrumento de planejamento administrativo por meio do qual o Governo Federal (Executivo – embora o mecanismo de elaboração seja similar nos estados, no DF e nos municípios) prevê, no exercício financeiro corrente, o chamado Ano Fiscal, que no Brasil coincide exatamente com o Ano Civil, isto é, do dia primeiro de janeiro ao dia 31 de dezembro, as receitas que esperam ser arrecadadas ao longo do exercício seguinte, e, conseqüentemente, o quanto e em quais áreas se pretende gastar. Ao se elaborar o orçamento público, deve-se estabelecer as principais prioridades da gestão do governo, e as reais possibilidades de execução das políticas públicas no país.

Na lição de Leite Filho et al (2018, p.72) o orçamento público é definido da seguinte forma:

Orçamento público é o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros). Esse planejamento é essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes. Essa ferramenta estima tanto as receitas que o Governo espera arrecadar quanto fixa as despesas a serem efetuadas com o dinheiro. Assim, as receitas são estimadas porque os tributos arrecadados (e outras fontes) podem sofrer variações ano a ano, enquanto as despesas são fixadas

para garantir que o governo não gaste mais do que arrecada. Uma vez que o orçamento detalha as despesas, pode-se acompanhar as prioridades do governo para cada ano, como, por exemplo: o investimento na construção de escolas, a verba para transporte e o gasto com a saúde. Esse acompanhamento contribui para fiscalizar o uso do dinheiro público e a melhoria da gestão pública e está disponível aqui, no Portal da Transparência do Governo Federal.

Paludo (2013), por sua vez, conceitua o Orçamento Público como uma espécie de plano governamental conforme determina a lei, a qual é responsável por elaborar a estimativa de receita, arrecadando e, conseqüentemente, realizando a fixação da despesa de igual valor para um determinado período, ou seja, anual, intitulado de exercício financeiro. Pode-se complementar o conceito, destacando que esse orçamento representa o planejamento governamental que visa a definir quais os gastos com obras e serviços públicos; os encargos do poder estatal, expressos em termos de dinheiro; dotado de previsão de receita e fixação de despesa a ser executada no decurso do ano financeiro.

Em outras palavras, é por meio do Orçamento Público que se analisam as ações governamentais, no tocante aos aspectos econômicos, políticos, financeiros e gerenciais, para então viabilizarem a execução de projetos governamentais. Isto é, há a concretização de que decisões devem ser tomadas em benefício da sociedade, e a quantidade de recursos que, necessariamente, precisa ser arrecadada para que as metas propostas possam lograr êxito.

Todavia, cumpre destacar que, posteriormente à elaboração do Orçamento Público (seja ele federal, estadual ou municipal) compete ao Poder Legislativo autorizar os gastos que serão realizados, os que podem ser efetivamente cumpridos, contingenciados (retidos por tempo indeterminado) ou então ampliados. Por exemplo, no caso especial de aditamento creditício (quando o legislativo autoriza que o executivo se endivide, além do que foi aprovado no orçamento vigente), são três os tipos possíveis: i) créditos suplementares – destinados ao incremento dos créditos orçamentários aprovados, quando considerados insuficientes; ii) créditos especiais – destinados às despesas para as quais não tenha havido, por quaisquer motivos, previsão orçamentária específica inicial; iii) créditos extraordinários – destinados às despesas imprevistas e urgentes.

É importante destacar ainda que, quanto à previsão governamental, relativa às Receitas Públicas, essa é realizada a partir de alguns indicadores, como a produção econômica total do país ou Produto Interno Bruto (PIB), a inflação estimada, a taxa de juros, a taxa de câmbio e o salário-mínimo. É o momento em que o governo reserva os montantes respectivos para as obrigações da Administração Pública.

Na esfera federal, por exemplo, o Orçamento Público se compõe de três partes: i) Orçamento Fiscal: despesas dos poderes Executivo (Presidência, Ministérios e órgãos federais), Legislativo (incluindo o Tribunal de Contas da União, o TCU) e Judiciário (fóruns e tribunais), além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União; por fim, gastos com pagamentos e rolagem da dívida pública; ii) Orçamento da Seguridade Social: despesas com a Previdência (aposentadorias, pensões e benefícios) e Assistência Social, além de ações e serviços públicos relativos à área da saúde (gastos com hospitais e medicamentos), seguro desemprego e investimentos sociais como o “Programa Bolsa-Família”, dentre outros; iii) Orçamento de Investimento das Empresas Estatais: gastos e investimentos de todas as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a integralidade ou a maioria do capital social com direito a voto e que não necessitam de recursos fiscais para manter ou ampliar suas atividades (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Eletrobrás, Banco Central etc.).

Assim, pode-se perceber que o Orçamento Público é um instrumento que requer, acima de tudo, planejamento claro e preciso de tudo que será gasto, e em que será gasto. Esse planejamento envolve várias etapas, mas três delas se destacam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA).

Enquanto o PPA consegue realizar a abrangência de aspectos relacionados com as diretrizes, metas e objetivos relacionados com as despesas da administração pública, a LDO cumpre a função de intermediar o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, de modo a balancear as estratégias elaboradas pelo poder governamental e as possibilidades reais que vão se demonstrando com o decorrer do exercício financeiro. Já a LOA pode ser compreendida como uma ferramenta capaz de indicar quando e onde gastar o dinheiro público federal no período de um ano, com base no valor total que foi arrecadado por meio dos impostos.

Nesse contexto, portanto, o Poder Executivo é o autor da proposta, e o Poder Legislativo precisa transformá-la em lei de modo a fixar as despesas e estimar as receitas que serão realizadas no exercício seguinte pela Administração Pública, a fim de atender os anseios da população.

Orçamento participativo no Brasil

O surgimento do chamado Orçamento Participativo está essencialmente relacionado ao processo de redemocratização do país. Segundo Ribeiro Filho e Valadares (2017), a partir da década de 1980, a população começou a fazer uma série de exigências para participar das decisões do governo, empreendendo várias revoltas em prol de conquistar maior liberdade financeira, em vez de o dinheiro arrecadado em impostos ser revertido em benefício do povo.

Contudo, como explicam Rodrigues e Fortes (2019) foi a “Constituição Cidadã” de 1988, como foi chamada por Ulysses Guimarães,

que possibilitou a abertura de espaço para o surgimento de políticas orientadas para a busca do exercício da cidadania.

Dagnino (2002) consegue ser mais preciso em suas explicações, ao enfatizar que, naquela época, tinha-se a premissa de que o recrudescimento da questão social durante a chamada “década perdida” era um verdadeiro reflexo da falta de eficácia das políticas sociais que foram decorrentes do regime autoritário da pós ditadura de 1964. Assim, no palco das lutas em prol da redemocratização do Brasil, os mais diversos movimentos populares se originam da reversão do padrão centralizado e vertical da gestão pública, e reivindicavam mais canais de participação social no processo de consolidação das políticas públicas, com o acolhimento das demandas populares por parte dos gestores públicos.

Simultaneamente aos discursos que sublinhavam as virtudes da participação popular, também passou a ganhar maior enfoque a temática referente à descentralização que, segundo Arretche (2002), era um movimento que despontava como opção ao autoritarismo imposto pelo regime militar no gerenciamento público. Nesse contexto, salienta-se que o processo de redemocratização teve como aspecto primordial a questão da descentralização decisória, possibilitando que, a partir da década de 1990, passassem a ser difundidas as mais diversas experiências participativas e descentralizadoras, entendidas como sinônimos de democratização, de eficiência e de transparência.

Na esteira desse processo, vários arranjos institucionais passaram a ser elaborados com o objetivo da horizontalização das relações entre a sociedade e o poder governamental. Nesse sentido, Wampler (2015) traz como exemplo o Orçamento Participativo que foi implantado na cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, durante o governo de Olívio Dutra, entre os anos de 1989 a 1992, e ganhou projeção nacional, servindo inclusive de “modelo” para a cidade de Teresina, conforme já se sinalizou na introdução deste trabalho. Sobre a importância do Orçamento Participativo para a gestão de um município, discute-se, agora.

A importância do orçamento participativo na gestão municipal

Rosa (2011) afirma que, desde seu surgimento, o Orçamento Público passou por inúmeras mudanças ao longo dos anos, deixando de ser simples peça contábil, para funcionar como um meio apto a orientar as ações e programas governamentais. Essa compreensão de Orçamento Público o capacita como mecanismo que fornece vantagens, não somente para a Administração Pública, mas também para a sociedade e demais órgãos de fiscalização e controle, de modo a propiciar maior cuidado com as contas e verbas públicas. Devido à importância da população na tomada de decisões sobre como o orçamento deve ser gasto, o Orçamento Público, hoje, é chamado de Orçamento Participativo. Portanto, como o próprio nome sugere, o Orçamento Participativo é visto como um mecanismo de gestão da

participação popular, capaz de possibilitar que a sociedade realize influência direta no que tange ao destino das parcelas de recursos públicos.

Cumpre destacar que essa participação social na gestão da coisa pública está intrinsecamente relacionada à promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, dentre seus muitos princípios, consagrou o direito de o povo poder participar do processo de elaboração, implantação e transparência do controle das políticas públicas, e, por conseguinte, dos gastos públicos. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 29, incisos XII e XIII, deixou claro que:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (BRASIL, 1988).

Da interpretação do Artigo 29 da Carta Magna, pode-se concluir que o objetivo primordial do Orçamento Participativo é permitir que haja maior transparência em relação à gestão dos recursos públicos, bem como a democratização das decisões quanto aos destinos desses. Na lição de Silva (2011), ele pode ser definido como um mecanismo governamental, que encontra amparo na chamada democracia participativa, ao propiciar que o cidadão possa tomar decisões efetivas em relação aos orçamentos públicos, especialmente no orçamento de investimentos das prefeituras municipais.

Nesse sentido, Carvalho (2010) explica que a área mais propícia para a efetivação da participação popular é a gestão dos municípios. Todavia, é bastante reduzido o número de municípios que, de fato, procura desenvolver a participação popular na Administração Pública, o que é uma pena, haja vista que a participação popular é uma das principais ferramentas de que se dispõe para o aprofundamento da democracia que, a partir de uma descentralização maior, pode resultar em dinâmica mais ampla na participação, principalmente em nível local. Sobre o pioneirismo da cidade de Teresina no processo de implantação de seu Orçamento Participativo, tratar-se-á na próxima seção.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE TERESINA

Conforme os referenciais bibliográficos consultados para a elaboração deste artigo, a experiência do Orçamento Participativo em Teresina surgiu no ano de 1997. Naquela época, a capital do Piauí, assim

como diversos municípios brasileiros, pautada nas exigências constitucionais expressas na Carta Magna de 1988, busca assegurar aos seus cidadãos o direito ao controle social, garantindo-lhes, por meio do Orçamento Participativo, sua participação nas decisões governamentais. Afinal, consoante o disposto no Artigo 1º da Constituição Federal, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Portanto, a participação da população na tomada de decisões sobre onde e como o Orçamento Público deve ser gasto é um princípio que se encontra, de forma expressa, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme debatido na seção anterior. A Carta Magna inovou ao garantir a qualquer cidadão o direito de atuar de modo ativo nas decisões de governos municipais, por meio de conselhos, consultas, audiências públicas, propostas de leis ou direcionamento de recursos.

Para promover a discussão sobre o caso específico da cidade de Teresina, tema central desta pesquisa, recorreu-se a três dissertações de mestrado de Programas de Pós-Graduação da Universidade Federal do Piauí: Mendes (2018), Guimarães (2015) e Pitanga (2006), porque, como abordado na introdução deste trabalho, mesmo que tenham sido defendidas em programas de Pós-Graduação distintos, as três convergem no sentido de que tratam com propriedade o processo de implantação do Orçamento Participativo em Teresina.

Segundo Guimarães (2015, p. 16), “com o processo de redemocratização nos anos de 1980, houve mudança na estrutura social, em que cidadãos se tornaram mais conscientes de seus direitos e exigem maiores possibilidades de intervir efetivamente nas ações do Estado”, nascendo a partir daí o chamado Orçamento Participativo.

Com relação a Teresina, a referida autora explica que o Orçamento Participativo recebeu o nome de Orçamento Popular de Teresina (OPT). Em evento solene, no dia 15 de março de 1997, no Centro de Convenções da capital, foi assinado o Decreto Municipal nº 3.414/1997, implantando-o como instrumento de planejamento municipal. Sua implantação representou, assim, um marco no processo de democratização da gestão local. Naquele dia, o então prefeito Firmino Filho, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), apresentou a proposta, estabeleceu a sistemática do OPT e criou a Comissão do Orçamento Popular (COP).

Guimarães (2015) explica também que o principal objetivo do OPT foi promover a descentralização do orçamento tradicional, que se tinha iniciado a partir da criação das Secretarias de Desenvolvimento Urbano (SDUs), e então criar uma nova ferramenta para democratizar a gestão pública. Portanto,

Em Teresina, o Orçamento Popular implanta-se a partir de três elementos fundamentais elencados por Carvalho:
a) através da decisão política do dirigente municipal; b) da força de pressão da sociedade civil organizada pela luta da garantia de bens e serviços públicos; c) por

influência de experiências relativamente exitosas e de notoriedade pública do Orçamento Participativo como em Porto Alegre, Belo Horizonte e outros (CARVALHO, 1990, p.55, apud GUIMARÃES, 2015, p.82).

Convergindo com as explicações de Guimarães (2015), Mendes (2018, p.15) afirma que “as experiências de Orçamento Participativo ocupam uma posição confiável de liderança no plano das inovações democráticas no compartilhamento da gestão, daí a importância de entender melhor em que consiste essa prática participativa.” E a pesquisadora segue esclarecendo que, no ano de 1997, a capital piauiense inaugurou sua primeira experiência prática sobre gestão participativa orçamentária, ao implantar o chamado Orçamento Popular de Teresina.

Contudo, esse processo de implantação foi gestado ainda no governo de Wall Ferraz (1993-1996) com a criação de conselhos de políticas públicas, e Firmino Filho (1997-2000) o consolidou, em 1997. Lima (2010) chama a atenção para um fato curioso, ao afirmar que o Orçamento Participativo de Teresina derivou de um partido de centro (tanto Wall Ferraz quanto Firmino Filho eram filiados ao PSDB). Para a autora, esse fato era peculiar, porque a maioria das experiências de OP estavam concentrados em municípios administrados por partidos de esquerda, a exemplo de Porto Alegre-RS e Belo Horizonte-MG. Ou seja, essas experiências inovadoras de participação popular em Orçamento Público estavam presentes nas regiões Sul e Sudeste.

Conforme Pitanga (2006), o Orçamento Popular de Teresina inspirou-se no Programa de Orçamento Participativo implantado em Porto Alegre (RS). A autora argumenta que, ao entrevistar o secretário de planejamento da Prefeitura de Teresina, à época, esse lhe informou que, antes de iniciarem o processo que culminou com a implantação do Orçamento Popular em Teresina, ele visitou a cidade de Porto Alegre, para conhecer a proposta ali implementada. Segundo o secretário, a estrutura que montaram em Teresina se deu a partir de intensos debates com a população teresinense. Assim, na concepção dele, a Prefeitura ampliou muito o espaço de participação popular, especialmente do cidadão comum. Basta ver que até o ano de 1997, não havia quaisquer parcelas de recurso do orçamento municipal em que a população pudesse opinar sobre o destino ou alocação deste para o atendimento de suas demandas mais urgentes.

Ainda segundo Pitanga (2006), por meio do Decreto nº 3.414/1997, criou-se a Comissão do Orçamento Popular de Teresina (COT), e definiu-se o processo de elaboração e implementação do Orçamento Popular; inaugurando-se, portanto, uma nova forma de ação do gestor público municipal quanto à definição dos gastos do Orçamento Público, com a inclusão da participação popular. Por isso, foi definido que a COT teria a seguinte composição: i) Secretário Municipal de Planejamento de Coordenação Geral; ii) Secretário Municipal de Habitação e Urbanismo; iii) Secretário Municipal de Finanças, iv) Presidente da Comissão de Orçamento da Câmara Municipal de Teresina; v) Um representante da Federação de

Associações de Moradores e Conselhos Comunitários (FAMCC); vi) Um representante da Federação de Associação de Moradores do Estado do Piauí (FAMEPI).

A comissão era composta predominantemente por representantes do Poder Executivo (4 representantes); 1 do Legislativo e 2 representantes dos movimentos sociais. O objetivo inicial desse processo estava mais voltado para o levantamento das demandas sociais e muito pouco em termos de transferência de poder deliberativo para a comunidade. O depoimento do secretário de Planejamento, à época, deixa bem claro o aspecto apenas consultivo da fase inicial do Orçamento Popular. (PITANGA, 2006, p. 90-91)

A autora segue explicando que identificou na experiência do Orçamento Popular de Teresina ensaios de mudança no processo de gerenciamento da coisa pública, por não ter observado alterações significativas, uma vez que ainda persistia no seu interior a concepção de que havia barganha política com a consequente cooptação dos delegados por parte de algumas lideranças políticas e mesmo em razão de o percentual da receita para o Orçamento Popular ser considerado reduzido, ocorrendo defasagem no processo de realização dos pleitos.

As críticas de Guimarães (2015) e Mendes (2018) sobre a implantação do Orçamento Popular de Teresina convergem com as de Pitanga (2006). Guimarães (2015) explicita que:

Embora inspirada na experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, a proposta inicial do OPT foi bastante diferente da realizada na capital gaúcha, o que acabou gerando muitas críticas a seu formato, especialmente em relação à participação da sociedade civil, visto que a prefeitura de Teresina definiu antecipadamente todo o processo sem consulta prévia à sociedade, criando assim, uma dinâmica hierarquizada. (GUIMARÃES, 2015, p.83).

E Mendes (2018) argumenta que:

O Orçamento Participativo de Porto Alegre foi balizador da experiência de Teresina, todavia, o caso teresinense apresentou-se bastante distinto daquela experiência já na sua primeira edição (...) limitou a participação e a capacidade decisória da população, proporcionando apenas uma etapa de participação da comunidade através dos “seminários zonais”, no caso de Porto Alegre em todas as etapas de construção do OP se tinha um grande envolvimento social. (MENDES, 2018, p.80).

Assim, segundo Lima (2010), dentre as dificuldades para a implantação do Orçamento Participativo no município de Teresina estão as variações significativas no espectro das experiências com uma tendência de concentração de resultados positivos em poucos casos, o que expressa obstáculos de se consolidar esse instrumento como uma forma de democratização das políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, neste artigo, analisar o processo de implementação do Orçamento Participativo de Teresina. Embora se tenha tomado como aporte para investigação do tema apenas a pesquisa bibliográfica, foi possível perceber que, mesmo tendo se inspirado no modelo de Porto Alegre (RS), o modelo teresinense “pecou” no sentido de ter limitado a participação popular e ter concentrado as decisões nas mãos do gestor público.

Aquele entusiasmo do então prefeito Firmino Filho em dar voz e vez à população teresinense, trazendo-a para discutir a peça orçamentária parece ter se traduzido mais em barganha política, conforme as pesquisas apontadas neste trabalho.

Todavia, não se pode desmerecer sua tentativa de fazer valer os ditames constitucionais insculpidos no Artigo 29 da Constituição Federal. Ainda que a atuação do falecido prefeito da capital seja alvo de críticas, de todo modo se deve à sua gestão o protagonismo da cidade de Teresina quanto à implantação de um Orçamento Público Participativo. Tanto que esse vanguardismo chamou a atenção de estudiosos, uma vez que as primeiras ações no sentido de trazer a população para discutir os gastos do Orçamento Público aconteceram em cidades do Sul e Sudeste do país. Teresina, de certa forma, inaugurou um pioneirismo não somente em termos de Piauí, mas de Nordeste.

Por isso, considera-se que ter investigado, ainda que tomando como aporte apenas a pesquisa bibliográfica, esse pioneirismo da capital do Piauí em termos de Orçamento Participativo poderá servir para suscitar investigações futuras sobre os porquês de essa ideia de Orçamento Participativo não ter se expandido ainda para outros municípios do Piauí, especialmente os mais longínquos, como é o caso de Dirceu Arcoverde, onde o esquecimento dos governantes locais para com sua população é notório.

Em arremate, pode-se sustentar também a possibilidade de se investigar o Orçamento Participativo de Teresina à luz da gestão Pessoa (2021-2024), que derrubou um modelo de administração municipal que conduziu os destinos da capital por cerca de três décadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/wwqJXkLSM4GMwcfRP3pZfKB/abstract/?lang=pt>
. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988).
Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso
em: 04 nov. 2021.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública: teoria, prática e mais de 800 exercícios.** 5 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades.** Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301. Disponível em:
http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9_estadoselutassociais/participacao-e-gestao-local-analise-do-orcamento-popular-de-teresina.pdf.
Acesso em 24 jun. 2021.

FERREIRA, Denise de Queiroz. Orçamento Participativo: instrumento de democratização da administração pública. **Contabilidade Vista & Revista**, vol. 14, núm. 3, dezembro, 2003, pp. 65-85.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro; RODRIGUES, Priscila Alves. Orçamentos participativos na Argentina e Brasil: as experiências de Maipú (Argentina) e Rio Grande (Brasil). **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v.2, n.1, julho/2017. Disponível em:
<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/183067/001078309.pdf?sequence=1> HYPERLINK Acesso em: 12 jun. 2021.

GUIMARÃES, Catarine Elaine de Souza Amaral. **Democracia e controle social: a experiência do orçamento popular de Teresina – PI (2005-2013).** Dissertação (Mestrado em Sociologia). Teresina. Universidade Federal do Piauí (UFPI), 2015. Disponível em:
https://sigaa.ufpi.br/sigaa/public/programa/noticias_desc.jsf?lc=pt. Acesso em: 06 nov. 2021.

LEITE FILHO, Geraldo Alemandro et. al. Relação entre a qualidade da gestão fiscal e a transparência dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75408/74677>
Acesso em: 14 set. 2021.

LIMA, Antonia Jesuíta de. O orçamento participativo numa cidade do nordeste do Brasil: dilemas e possibilidades. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Vol. XIV, núm. 331 (46), 1 de agosto de 2010. Disponível

em: <https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/200027>. Acesso em: 07 jul 2021.

SOUSA, Patrícia de. Participação e gestão local: pontuando reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina/PI. **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 23 - 36, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/fass/article/view/7276>. Acesso em: 05 nov. 2021.

LIMA, João Raoni Silva Souza; MOURA, Antônio Fernandes Correia de Moura. O Papel do Gestor Público no Orçamento Participativo. **Revista GcECont**, v.3, n.1, Floriano-PI, jan-jun. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/gecont/article/view/2964>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MENDES, Naiane Nascimento. **20 Anos do Orçamento Popular de Teresina-PI: um caso de participação social e gestão**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Teresina. Universidade Federal do Piauí (UFPI), 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpi.br/xmlui/handle/123456789/1574>. Acesso em: 06 nov. 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

PALUDO, A. V. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PITANGA, Joseane de C. L. **Os efeitos do orçamento popular de Teresina para a promoção de práticas democráticas na gestão pública municipal, 1998 e 2004**. 2006. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Teresina: Universidade Federal do Piauí (UFPI). 2006. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_acti on=&co _obra=185280. Acesso em: 02 jun. 2021.

RODRIGUES, Adriana Ximenes; FORTES, Cristiane Lages. **Orçamento Popular: a experiência do orçamento participativo no município de Teresina/PI**. **Revista Faete: Caderno De Estudos, Ciência e Empresa**. V. 10, n. 1, 2019. Disponível em: <http://www.faete.edu.br/papers/48>. Acesso em: 05 jul. 2021.

RIBEIRO FILHO, Wander Fernandes; VALADARES, Josiel Lopes. Governança: Uma nova perspectiva de gestão aplicada à Administração Pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, Viçosa, v. 3, n. 5, p. 0721-0723, 2017. Disponível em:

https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=ptBR&userO F8EOI8AAAAJ&citation_for_view=OF8EOI8AAAAJ:d1gkVwhDpl0C"citation_ view=OF8EOI8AAAAJ:d1gkVwhDpl0C. Acesso em 12 jun 2021.

ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade do setor público**: de acordo com as inovações das normas brasileiras de contabilidade técnica aplicadas ao setor público. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. ed. 24. São Paulo, 2005.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

WAMPLER, Brian. Expanding accountability através de instituições participativas. Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. (org.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2015.