

**ORÇAMENTO DE ALTO ENVOLVIMENTO SOB A ÓTICA ORGANIZACIONAL
DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA -RJ**

por

Lílian Bohm Argolo

**Projeto de Pesquisa apresentado à
disciplina Orientação metodológica para
elaboração da monografia do Curso MBA de
Administração Judiciária da Fundação
Getúlio Vargas.**

Rio de Janeiro, 2004

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	03
 CAPÍTULO 1:	
ORÇAMENTO PÚBLICO	05
1.1. O processo orçamentário	09
 CAPÍTULO 2:	
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	12
2.1. Panorama histórico	14
2.2. Fatores críticos de sucesso	20
2.3. Sua repercussão nacional e internacional	30
 CAPÍTULO 3:	
O ORÇAMENTO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA	33
3.1. O Fundo Especial do Tribunal	36
3.2. O papel do planejamento	38
3.3. O orçamento de alto envolvimento.....	41
 CAPÍTULO 4:	
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	44
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	47
ANEXOS - LEIS.....	58

INTRODUÇÃO

As exigências de um mundo globalizado obrigam as organizações a procurar formas eficazes para execução de sua missão, sob pena de ver sua existência tornar-se ultrapassada. No Tribunal de Justiça, em particular, não é diferente. Embora, sua natureza seja incontestada, já que o acesso à justiça é um direito constitucional de todo cidadão, as pressões externas advindas essencialmente da insatisfação popular, têm despertado debates inflamados - nem sempre em consonância na sua forma - não só no âmbito governamental, mas também em setores distintos da sociedade. Tal situação gerou na Administração o desejo de minimizar suas deficiências na gestão pública e nos serviços prestados.

Conseqüência desta insatisfação, os debates sobre o controle externo como forma de maior transparência, celeridade processual e eficiência, têm sido acirrados. No furor desta discussão, insere-se a polêmica de serem ou não os agentes públicos capazes de administrar com eficiência a máquina administrativa. Diante deste clima insólito se fez premente que a Administração do Poder Judiciário revisse conceitos e paradigmas existentes para o eficaz cumprimento de sua missão.

O objetivo deste estudo é analisar as mudanças que vêm ocorrendo na organização Tribunal de Justiça, em particular na implementação de um orçamento de alto envolvimento, em analogia, com o orçamento participativo existente no cenário brasileiro. Então, será o orçamento participativo o melhor processo de gerir a coisa pública?

O ângulo de observação a partir do qual, a presente reflexão examinará a evolução do Orçamento Participativo, encontra-se envolvido com as mesmas questões dos que conceberam a mudança na gestão pública municipal, com a diferença de que as Prefeituras lidam com a

perspectiva da capacitação e assessoramento em planejamento estratégico público e gestão por objetivos, enquanto que, por força do ofício, a Organização referenciada está direcionada para uma dinâmica orçamentária que integre programas setoriais, estimulando um processo de alto envolvimento da administração judiciária, para que haja participação não só na elaboração do Orçamento, mas em todas as fases do ciclo orçamentário.

O estudo ora apresentado abrange a última e atual década, tendo como foco principal o processo de alto envolvimento na elaboração da proposta orçamentária do Poder Judiciário, buscando de forma hermenêutica, sua adaptação, por aqueles que já experimentaram as práticas de um orçamento participativo, na tentativa de melhor aproveitar este método.

Restringe-se na descrição de como vêm sendo realizados os aprendizados de Orçamento Participativo Municipal e de Alto Envolvimento Organizacional no Tribunal de Justiça, expondo sobre a importância do planejamento e do Fundo Especial do Tribunal de Justiça no processo orçamentário. Em caráter secundário, cita-se a reforma administrativa do Estado, a tentativa de introdução do Orçamento Participativo no Estado do Rio de Janeiro e seus municípios, utilizando-se pesquisas bibliográficas.

Além da citada pesquisa, será aplicado um questionário estruturado para conhecer a opinião de gestores e servidores, envolvidos ou não no procedimento do orçamento de Alto envolvimento no Tribunal de Justiça.

As reflexões que serão apresentadas visam contribuir para a transformação já iniciada na Instituição, cujo esforço está direcionado em reconhecer quais as melhores práticas orçamentárias utilizadas no processo de Orçamento Participativo Municipal, contextualizando-as no Tribunal de Justiça, na perspectiva da capacitação para realização de um Orçamento estratégico com alto envolvimento da Administração Judiciária. Pretende-se identificar quais poderão ser aplicadas ao contexto administrativo da Organização, respeitando sua complexidade estrutural e as diferentes esferas hierárquicas.

1. ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público (da União, Estados, Municípios e Distrito Federal), é regido sob os preceitos estatuídos na Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de Direito Financeiro para sua elaboração e controle. A lei nº 287 de 04 de dezembro de 1979 aprovou o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro, estabelecendo normas específicas para ordenar, disciplinar e fiscalizar a administração financeira e a contabilidade pública deste Estado.

Ao orçamento público são atribuídas diversas definições, tais como:

“O orçamento do estado é um ato contendo a aprovação prévia das receitas e das despesas públicas” (René Storm).

“O orçamento do estado é um ato contendo a aprovação prévia da despesa e receitas públicas para um período determinado” (Camaro Cavalcanti).

“O orçamento é o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elabora, se expressa, se aprova, se executa e se avalia o plano e programa de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa da receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro” (José Afonso da Silva).

Em verdade diz-se que o orçamento público tem um caráter multifacetado, por significar diferentes coisas para diferentes pessoas. Atribuir tantas definições ao orçamento deve-se ao fato de que o mesmo não é apenas um instrumento técnico, é acima de tudo um processo representativo de visão.

Os princípios básicos do orçamento público são: Unidade – reunião de todas as receitas e despesas da gestão econômica em questão em um único orçamento, evitando dessa forma uma pluralidade orçamentária; Universalidade – todas as receitas e despesas do estado devem ser incluídas no orçamento e sujeitas ao processo orçamentário comum, ou seja, elaboração,

aprovação, execução e controle; Anualidade - tanto a estimativa da receita como da despesa orçamentária, devem corresponder a um período limitado de tempo, geralmente, um ano.

No Brasil, o Orçamento Público foi durante muito tempo elaborado a partir de uma visão estritamente técnico-administrativa sem qualquer consulta ou participação da população, quem realmente paga os impostos e garante os recursos do próprio orçamento. O resultado de tal prática era quase sempre uma peça de ficção que não contemplava os interesses da maioria da população.

O seu conceito clássico se caracterizava por ser um documento de previsão de receita e de autorização das despesas, estas classificadas segundo o objeto do gasto e distribuídas pelos diversos órgãos. Sua maior deficiência consistia no fato de que ela não privilegiava um programa de trabalho e um conjunto de objetivos. A citada Lei 4.320 trouxe uma nova concepção de orçamento (orçamento-programa), porém só em 1967, com a reforma Administrativa, foi adotado no Brasil o orçamento-programa. Como o objetivo do orçamento-programa era aplicar ao orçamento uma metodologia de planejamento, surge, então o conceito do orçamento como instrumento básico no processo de planejamento e decisão do Governo, procurando enfatizar não o que a administração pública pretende gastar, mas o que ela pretende realizar em certo prazo. Portanto, o orçamento-programa é um instrumento para operacionalizar as ações do governo, viabilizando seus projetos e atividades, com metas a atingir e objetivos perseguidos pelos planos e programas de trabalho. A vantagem do orçamento-programa é que ele constitui-se em eficaz instrumento de planejamento e programação, de gerência e administração e de controle e avaliação.

A Constituição de 1988 intensificou a visão do orçamento como instrumento de planejamento ao modificar a relação Estado-cidadão. Em sua concepção associou o orçamento e o planejamento em elos de um mesmo sistema, trouxe em seu bojo uma redefinição do Estado

Federal frente aos estados e municípios em razão da descentralização político-administrativa, o que possibilitou um aumento da autonomia política e financeira desses entes federativos.

Por esta razão, ao falar em planejamento estratégico em qualquer esfera de governo, é imperativo citar o art.165 da Constituição Federal de 1988, que instituiu o Plano Plurianual – (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias – (LDO) e a Lei de Orçamento Anual – (LOA), que foram o aceno da Assembléia Nacional Constituinte na direção da obtenção de um Planejamento estruturado em objetivos, prioridades e metas, direcionando os estados no sentido de buscar o aumento da eficiência administrativa e operacional. É importante para fins de compreensão do leitor, explicar o objetivo de cada um dentro do sistema orçamentário, esclarecendo que todas são Leis de iniciativa do Poder Executivo, aprovadas pelo Poder Legislativo com o designo de nortear as administrações públicas federal, estadual e municipal. O PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual, das despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada, com vigência para o quadriênio. Ficou estabelecido que os programas, instrumentos de organização da ação governamental, devem conter um conjunto de ações, orientado para a consecução de um objetivo, com indicadores estabelecidos. Entretanto, os elementos constitutivos dos programas, entre os quais se incluem ditos indicadores utilizados na avaliação de resultados, não foram estabelecidos em lei, o que faz com que não sejam contemplados a níveis de estados e municípios.

A dispensa disto, no Plano Plurianual para os exercícios de 2004 a 2007 do Estado do Rio de Janeiro relata em sua parte introdutória, que apesar de sua elaboração ser determinação constitucional.

... deve, também, no processo de sua execução, canalizar os esforços e os recursos físicos e humanos de todos os órgãos setoriais para o enfrentamento dos problemas e obtenção dos resultados esperados em termos de prestação de serviços à população. É um processo que requer sistemática e permanente revisão e periódica atualização ao longo de sua vigência ¹

A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento, tendo vigência anual. Compatibilizada com o Plano Plurianual orienta a elaboração e a execução do orçamento anual.

A LOA contém a discriminação da receita e despesa pública, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade, já esclarecidos anteriormente. Dos orçamentos anuais compreendem: o Fiscal, o de Investimento das empresas em que o Estado direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o de Seguridade Social. Apesar desses avanços o orçamento público continuou sendo tratado de forma hermética. As decisões praticamente se restringiam aos técnicos, ao chefe do Executivo e a alguns poucos parlamentares. Tal quadro produziu basicamente três distorções que ocorrem isoladas ou conjuntamente: orçamentos irrealistas com grandes margens de remanejamento que garantem ao administrador utilizar como bem quiser os recursos públicos; orçamentos definidos através de relações indevidas entre agentes públicos e empresas privadas e, por fim, orçamentos elaborados por “tecnocratas”, que estão distante das necessidades e da realidade social.

O orçamento público como peça central de qualquer administração, deve não apenas definir previsões de receita e despesa, mas ser um instrumento de planejamento que define as efetivas prioridades de um governo. Não só o futuro das políticas públicas, mas o próprio desenvolvimento econômico é, em grande medida, delineado pelas opções que se faz nas peças orçamentárias.

¹ Plano Plurianual – 2004/207- introdução

1.1. O Processo Orçamentário

O processo orçamentário consiste num conjunto integrado de ações pelas quais se elabora, se aprova, se executa e controla escolhas priorizadas pelos Governantes para cada exercício financeiro. Em síntese podemos dizer que o processo orçamentário é um processo de escolhas, em que diversos fatores e agentes, internos e externos, influenciam e modificam ditas escolhas.

Há de se deixar claro, que falar em processo orçamentário é discorrer sobre como ele funciona dentro de uma determinada organização, e que a estrutura desta organização pode ou não facilitar este processo.

Em sua apostila O Orçamento como Instrumento de Planejamento e Controle, o Professor Armando Cunha cita Schick, cujo entendimento é de que [...] processos como o de - Planejamento Estratégico, Controle Gerencial e Controle Operacional – encontram-se em todos os sistemas orçamentários, mesmo nos mais rudimentares.

Para melhor descrevermos um pouco sobre cada um deles, há necessidade primeiro de uma explicação sobre o ciclo orçamentário, cujas fases estão interligadas aos referidos processos.

O ciclo orçamentário é constituído pela dinâmica de elaborar, aprovar, executar e controlar o orçamento de uma Organização, e pode ser visualizado como uma seqüência temporal de decisões, tomadas num contexto institucional e organizacional. Suas fases se confundem, interagem e por vezes são concomitantes.

A elaboração do orçamento envolve desde a definição dos agentes que participarão (gerentes, técnicos, etc.) até onde serão alocados os recursos captados, ou seja, quais os projetos que serão priorizados pela organização. Esta é a fase que sofre maior interferência de aspectos legais, políticos e econômicos. Nela ficam definidos expressamente a fonte dos recursos, os valores estimados de receita e a fixação das despesas.

A aprovação do orçamento é a fase de decisão final sobre a proposta orçamentária de uma organização. A dimensão de sua complexidade está ligada a complexidade da própria organização, tais como, quais os atores com maior poder de decisão e quais os critérios por eles utilizados na alocação dos recursos. Ao aprovar a proposta orçamentária legitima-se a ação. Para melhor compreensão desta fase será necessária a reflexão do orçamento como instituição legal, como expressão de constitucionalidade e de relações de poder.

A execução é a fase em que organização demonstra sua capacidade de alcance, ou seja, constata se houve uma efetiva implementação do planejado com o desempenhado.

Já o controle, última fase do ciclo, ocorre concomitantemente com outras fases, visto que, controlar é avaliar permanentemente. Um dos mecanismos utilizado para o controle é a contabilidade, que, quando incluída, integra o ciclo como um todo e proporciona o *feedback*, que afetará através de suas informações as futuras decisões de planejamento. Após esta breve exposição do ciclo orçamentário estamos prontos a interligá-lo aos processos do sistema orçamentário.

O planejamento estratégico ou gestão estratégica está vinculado mais intimamente à elaboração orçamentária, uma vez que o planejamento é o meio utilizado para definição dos objetivos e políticas de longo prazo, que estarão relacionados às opções de despesas. Nele se estabelece o critério a ser considerado para o atendimento das solicitações das diversas unidades orçamentárias.

O controle gerencial é o processo através do qual é assegurado que os recursos serão obtidos e usados eficiente e eficazmente no cumprimento dos objetivos organizacionais. Transforma objetivos e metas numa programação específica, organizada de acordo com as metas prescritas. O controle gerencial estende-se por todo o ciclo orçamentário.

O controle operacional é o processo pelo qual se assegura que as tarefas específicas serão desempenhadas, garantindo que o pessoal operacional execute as políticas e planos

estabelecidos por seus superiores. O controle operacional predomina durante a execução orçamentária e auditoria.

Tendo em vista que todos os sistemas orçamentários possuem os aludidos processos, pode-se afirmar que o que difere um sistema de outro é a ênfase e não a exclusividade que as organizações dão para cada um deles. O ponto central é o peso atribuído a cada processo ou função, na concepção e operação do sistema orçamentário. Cabe ressaltar que ao se implementar uma modernização orçamentária em qualquer Instituição pública, é importante considerar os processos a que devem atender. Definidos os processos, a estrutura organizacional será construída em torno do modo de fazer, compatibilizada com suas reais necessidades.

2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A chamada “CPI dos anões do Orçamento” dissecou parte do mecanismo perverso de ingerência indevida de empresas na definição do orçamento federal e chamou a atenção para a necessidade de democratizar o processo de definição do Orçamento Público. Naquele momento já estavam em curso várias experiências do chamado Orçamento Participativo.

O processo de redemocratização do país trouxe à ordem do dia a necessidade de incorporar o maior número de pessoas aos processos decisórios da administração pública. Restabelecidas as eleições livres e diretas, buscou-se fortalecer a representação popular. No campo orçamentário, é fundamental destacar o resgate das prerrogativas do parlamento durante a apreciação dos projetos orçamentários.

Ganhou força também a idéia de que é vital para a democracia criar mecanismos de participação direta do cidadão nas decisões da administração pública. A participação da comunidade passou a ser quase uma unanimidade nos discursos e programas dos agentes públicos. De fato, muitas são as experiências interessantes e produtivas de participação do cidadão na definição das políticas públicas. Elas envolvem desde questões sociais, como a defesa dos direitos da criança e do adolescente, até temas ligados ao desenvolvimento urbano, como as leis de uso e ocupação do solo. A atuação dos vários conselhos compostos pela sociedade civil e órgãos governamentais é um bom exemplo, mesmo levando em conta o grande número de “conselhos de papel”, criados apenas por obrigação legal.

Impossível falar do orçamento participativo sem estabelecer uma conexão com reaparecimento da democracia participativa como alternativa de gestão. O Brasil, seguindo os demais Estados ocidentais, constituiu o verdadeiro estado democrático de direito, através da promulgação da constituição de 1988, que no teor do que consta no preâmbulo e expressamente no seu artigo 1º, parágrafo único, a saber: (...) “todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”

contempla tanto a democracia representativa quanto a democracia participativa. Estabelecendo, então, a existência compatibilizada da democracia participativa e da representativa, uma completando a outra.

O Orçamento Participativo é o desdobramento da concepção de que o Estado tem que ser democratizado, de que o povo pode e deve participar das ações e decisões e de que as políticas públicas devem ser estendidas aos seus destinatários, sem prejuízo da independência e harmonia entre os poderes.

O Orçamento Participativo, mais que a discussão de receitas e despesas, é uma nova forma de gestão pública e suas principais finalidades são: a integração entre os diversos bairros da cidade (quando municipal) e a integração entre as diversas regiões do Estado (quando estadual); a educação política para a cidadania ativa; a justiça na distribuição dos investimentos públicos; a partilha de responsabilidade entre a sociedade e o governo; o controle social do orçamento. Porém, o mais importante não é o investimento em novas obras, mas o papel pedagógico que a participação da sociedade desempenha. O Orçamento Participativo é uma escola política de formação de cidadãos e cidadãs ativos.

2.1. – Panorama Histórico:

Em 1988, de forma surpreendente, Olívio Dutra, o “azarão” candidato do PT (Partido dos Trabalhadores) ganhou a eleição para Prefeito de Porto Alegre. Com sua vitória torna-se premente a idéia de assegurar um processo de decisão de baixo para cima em que uma ampla base, enraizada nos movimentos populares, possa ter contato com a liderança do partido. A proposta básica era desenvolver uma rede de “conselheiros populares” em bairros e locais de trabalho que no futuro iriam assumir muito do poder de decisão do governo. Por volta do fim da década, a plataforma do partido se centrava em torno de dois temas: a re-orientação das prioridades de governo para os mais pobres e a participação popular.

O projeto em si foi criado em 1989 na cidade de Porto Alegre, contudo, para que sua existência fosse possível, foi preciso que no ano anterior surgisse uma coligação dos partidos de esquerda² cujo principal compromisso político fosse a democratização do Estado com participação ativa da população.

O início da implementação do Orçamento Participativo ficou reconhecido por sua trajetória oscilante, conflituosa, difícil e acumulada de ensaios e experimentos da participação popular, contudo sua evolução se revelou um processo dinâmico.

O Orçamento foi iniciado com uma imensa pesquisa participante envolvendo Prefeitura e comunidades organizadas com o objetivo de definir as demandas para o ano seguinte. E assim, iniciava um projeto cujo propósito seria estabelecer uma relação democrática e participativa entre o Governo Municipal e os cidadãos de Porto Alegre, com base no debate, discussão e definição de prioridades de investimentos para a cidade.

² Partidos dos Trabalhadores, Partido Comunista Brasileiro, Partido Verde e Partido Socialista Brasileiro.

A primeira dificuldade a ser enfrentada foi à regionalização da cidade. O Município era dividido em apenas quatro zonas, porém após encontros com lideranças comunitárias a cidade foi dividida em dezesseis regiões, vigentes até hoje³.

Tabela 1 População por região, rendimento nominal médio dos chefes de domicílios em salários mínimos, percentagem de domicílios em núcleos e vilas irregulares e a percentagem das mães com primeiro grau incompleto com filhos nascidos/98, em cada região, 1996-1998 .

Região	População (1996)	Número de Salários Mínimos (1991)	Domicílio em Núcleos e Vilas Irregulares(1991), %	Mães com o primeiro grau incompleto(1998), %
Humaitá/Navegantes/Ilhas	48199	4,14	30,97	52,9
Noroeste	127574	7,9	5,49	24
Leste	110451	8,63	28,14	51,4
Lomba do Pinheiro	48368	3,33	30,96	65,9
Norte	88614	3,56	37,9	48,9
Nordeste	24261	2,19	72,93	69,2
Partenon	114127	3,88	34,64	50
Restinga	45999	2,35	14,08	60,4
Glória	37439	4	41,09	53,9
Cruzeiro	64952	5,46	47,18	61,4
Cristal	30054	6,24	26,32	52,8
Centro Sul	101397	4,84	10,84	40,7
Extremo Sul	23905	2,95	19,28	63,1
Eixo Baltazar	86057	4,04	16,71	39,9
Sul	62837	9,47	17,57	41,3
Centro	271294	11,4	1,46	18,5
Porto Alegre	1285528	6,4	20,55	45,8

Fonte: PMPA /2000

A tabela apresenta a população por região em 1996, o rendimento nominal médio dos chefes de domicílios em salários mínimos por região em 1991, a percentagem de domicílios em

³ Estas regiões vêm sofrendo divisões internas, denominadas microrregiões.

núcleos e vilas irregulares em cada região em 1991 e a percentagem das mães com primeiro grau incompleto com filhos nascidos em 1998 em cada região.

Observam-se enormes diferenças entre regiões. A região do Centro é a que possuiu menor nível de pobreza, enquanto a região Nordeste é a mais pobre em todos os indicadores considerados. Algumas regiões, apesar de no que se refere à renda e educação estarem entre as de maior grau de pobreza, o mesmo não ocorre em termos de domicílios em núcleos e vilas irregulares. Este é o caso da Restinga e do Extremo Sul. Por isso, ao invés de construir apenas um índice comum, utilizam-se vários indicadores de pobreza para realizar a análise do efeito distributivo do Orçamento. Deve-se ressaltar que a carência de serviço ou infra-estrutura na região, bem como prioridade temática da região face a face àquelas escolhidas pela cidade como um todo, associam-se positivamente com o grau de pobreza da região.

Outra dificuldade fora à situação caótica das finanças municipais (98% de sua receita estava comprometida com o pagamento de pessoal) impossibilitando o atendimento de qualquer demanda reivindicada pela população.

No ano de 1989, as expectativas da população eram bem maiores do que a capacidade de resposta da administração, o que ocasionou um retraimento na participação no ano de 1990. Mas dados do Orçamento Participativo confirmam que o comparecimento às plenárias aumentou dramaticamente ao longo dos anos, essa participação se altera de maneira crescente no momento em que o Município readquire sua capacidade de investimento que foi conseguida, principalmente, através da realização de uma reforma tributária. A administração municipal teve que provar sua credibilidade respondendo de forma visível e rápida às reivindicações que os participantes consideravam prioritárias. Ao mesmo tempo, os participantes responderam à política de orçamento porque as questões que ela suscitava eram de fácil compreensão e de grande relevância para suas vidas.

Tabela 2 Total da população que compareceu as plenárias do Orçamento Participativo, 1990-2001.

ANO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PARTICIPANTES	628	3.086	6.168	6.975	8.011	8.495	7.653	11.075	11.790	14.776	14.408	16.612

Fonte: CRC - PMPA

Outra mudança ocorrida ao longo dos anos foi à superação da exclusão social e o crescimento do associativismo como resultado da política de orçamento. A função política da participação é prover desenvolvimento com uma nova fonte de legitimação, atribuindo a tarefa de dar poderes aos sem-vozes e sem-poder. Em 1989, 60% dos participantes do Orçamento viviam nas seis regiões da cidade que tinham algum passado de mobilização e engajamento político e apenas 40% viviam nas dez regiões mais desmobilizadas. Em 1995, o quadro havia sido revertido: 62% dos participantes moravam em regiões tidas como de fraca mobilização e 38% moravam nas regiões antes tidas como de grande engajamento. Para as pessoas excluídas da sociedade, a participação popular surge como esforço dos segregados na construção de um "poder" específico em defesa dos interesses éticos e justos, pertencentes às comunidades a que são filiados. Para eles, a participação serve como um modo "alternativo", que impede a marginalização decorrente de administrações burocráticas e autoritárias. As comunidades criadas a partir da concepção de participação popular e da experiência do Orçamento Participativo constituem processos reais de diálogo e interações morais e eficientes entre seres humanos, permitindo que os excluídos comecem a atuar livremente como sujeitos de seu próprio destino.

Em 1994, com a intenção de melhorar a qualidade na participação do Orçamento, com uma visão mais ampla e abrangente da cidade e para proporcionar a inserção de indivíduos e entidades vinculadas a outros movimentos, foram criadas as plenárias temáticas: circulação e

transporte; saúde e assistência social; educação, cultura e lazer⁴; desenvolvimento econômico e tributação; e organização da cidade e desenvolvimento urbano.

Em 2002, o processo de participação popular foi simplificado pelo Grupo de Trabalho e Modernização do Orçamento Participativo, com a aprovação do Conselho do Orçamento Participativo (COP). Agora, os debates e definições das prioridades para o município no OP/2004 começam com as reuniões preparatórias em março e abril e continuam na Rodada Única, em abril e maio. Outra mudança é a realização da Assembléia Municipal, em julho. A simplificação do ciclo favorece a ampliação do debate comunitário referente aos investimentos para toda a cidade.

Tabela 3 -Distribuição percentual dos valores dos investimentos por região e em toda cidade, 1992-2000

Região	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Humaitá/Navegantes/Ilhas	0,78	0,84	0,93	0,32	3,88	1,46	5,04	0,2	1,02	1,56
Noroeste	5,2	3,13	0,39	2,45	2,27	0,82	1,23	1,24	0,91	1,96
Leste	5,79	2,35	3,65	4,93	1,58	2,22	2,25	1,23	1,56	2,93
Lomba do Pinheiro	3,71	2,86	2,79	5,29	6,54	0,99	1,5	2,31	1,91	2,93
Norte	8,82	3,69	1,39	2,6	1,8	1,92	1,47	2,22	1,61	2,96
Nordeste	2,16	1,11	1,7	2,02	4,07	1,68	1,45	2,01	1,66	1,91
Partenon	2,29	1,14	1,11	4,2	2,27	1,3	1,32	2,8	2,21	2
Restinga	4,39	1,83	0,79	2,22	1,2	3,79	0,92	2,84	1,55	2,23
Glória	1,39	1,77	1,8	2,5	1,76	1,23	1,89	0,75	1,96	1,63
Cruzeiro	4,55	2,71	1,62	2,65	1,81	2,05	1,28	2,39	1,09	2,29
Cristal	1,24	3,04	0,49	4,35	1,9	1,03	0,53	1,58	1	1,58
Centro Sul	9,37	5,52	1,96	2,27	2,82	1,78	1,9	3,55	1,61	3,56
Extremo Sul	5,65	1,19	0,68	4,55	5,05	3,99	1,19	1,27	1,6	2,68
Eixo Baltazar	1,39	0,84	1,47	1,78	2,15	3,48	2,09	1,97	2,16	1,9
Sul	0,59	1,04	0,94	3,21	2,37	1,5	1,52	0,97	1,16	1,38
Centro	2,07	1,16	1,72	1,29	1,31	0,37	3,02	1,3	0,98	1,53
Total das Regiões	59,39	34,24	23,42	46,65	42,79	29,62	28,59	30,98	23,98	35,32
Toda Cidade	40,61	65,76	76,58	53,35	57,21	70,38	71,41	69,02	76,02	64,68

Fonte dos Dados Brutos: *Gaplan (diversos anos)*.

⁴ Em 2000 houve o desmembramento da temática educação, cultura e lazer, separando cultura em uma nova temática.

Como pode ser visto, o Orçamento teve realmente um efeito distributivo. Existe uma associação negativa entre a renda da região e o volume de investimento *per capita*. Há uma associação positiva entre a percentagem de mães com primeiro grau incompleto e a percentagem de domicílios e núcleos irregulares e a percentagem de habitantes com menos de quinze anos com o montante de renda *per capita* realizado em cada região. Uma análise similar feita com o número de obras realizadas.

O Orçamento Participativo chega ao seu 15º ano em Porto Alegre, respaldado por diversos instrumentos de participação popular. Entre eles, o seu próprio Conselho e o Fórum de Delegados, integrado por líderes comunitários, sindicatos, movimento popular, Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Regionais de Assistência Social, Conselho Municipal de Educação etc. Também os fóruns como o de Pessoas Portadoras de Deficiências.

2.2. – Fatores Críticos de Sucesso:

Foi preciso muito trabalho para conceber uma nova prática de gestão municipal que para muitos era considerado uma peça de ficção que não contemplaria os interesses da maioria da população e transformá-la em uma espécie de “contrato social” que realmente atende às necessidades de toda população, sem nenhum tipo de exclusão sócio-econômica. O aspecto da participação como o autogoverno que exige confiança na própria capacidade de participar e efetivamente controlar a própria vida e o ambiente são, para teóricos da sociedade participativa, benefícios psicológicos que resultam de uma participação política de sucesso. Considera-se como importante o fato ...

... de que as pessoas com senso de eficácia política têm mais probabilidade de participar de política do que aquelas que carecem desse sentimento, e se descobriu também que subjacente ao senso de eficácia política está uma sensação geral de eficiência pessoal, que envolve autoconfiança na relação do sujeito com o mundo. As pessoas que se sentem mais eficientes em suas tarefas e desafios cotidianos têm mais probabilidade de participar em política [...] a convicção na própria competência é uma atitude política decisiva⁵.

O caso de Porto Alegre examina o controle dos recursos públicos entregue nas mãos dos cidadãos comuns, a partir de um trabalho feito na prefeitura em conjunto com as associações de moradores, grupos religiosos ou culturais, sindicatos, conselhos populares, centros comunitários, comissões institucionais, clubes de mães, entidades carnavalescas, clubes esportivos ou recreativos, conselhos institucionais e etc. Que permite aos cidadãos, a partir da conscientização, a decisão do destino dos investimentos - obras e serviços da cidade.

Para que uma idéia desse porte pudesse funcionar era preciso, primeiro, um Governo que estivesse disposto a estabelecer um novo relacionamento com a sociedade porque o

⁵ (Pateman, 1992:21).

Orçamento Participativo realiza um trabalho que torna possível, apesar de dificuldades, a participação popular espontânea, através de um novo centro decisório em que interagem a população, o Executivo e o Legislativo, num outro espaço de discussão de política e ação pública. Obviamente, a criação de políticas públicas sensíveis e participativas é uma mudança radical na estrutura de oportunidades para ação coletiva, por isso o primeiro passo na promoção de organização cívica pelo Estado é que ele seja genuinamente aberto à participação e sensível às reivindicações dos participantes.

O Orçamento Participativo induziu mudanças na estrutura administrativa do Estado (Município) para possibilitar a participação da sociedade civil. Assim, foram criados o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), responsável pelo planejamento orçamentário e a Coordenação de Relação com a Comunidade (CRC), que estabelece a rede de contatos com as comunidades. O GAPLAN e a CRC são representantes do governo e não possuem direito a voto⁶. Até a criação dessas estruturas, o Orçamento Participativo era coordenado pela Secretaria de Planejamento Municipal (a partir daí perde a função de exercer a atividade de Planejamento Econômico, ficando somente com o exercício do Planejamento Urbano). O Orçamento participativo exigiu que o aprendizado fosse mútuo, todos deveriam construir as regras que operam a hierarquização das demandas e dos recursos e da distribuição dos recursos orçamentários. E para isso, um sistema de critérios, rediscutidos todos os anos, foi construído para o processamento de demandas. Para uma região hierarquizar suas demandas deverá considerar os seguintes critérios: o grau de prioridade votado para cada tema, o grau de carência e a população de cada região. Foram construídos critérios, também, para a definição do número de delegados. Como para o processamento das demandas, todos os anos são

⁶ Em, 1990, estes órgãos foram criados ligados diretamente ao Gabinete do Prefeito, para possibilitar uma atuação estratégica com melhores condições políticas e administrativas para a concretização de uma proposta de gestão democrática e participativa.

discutidos e criados critérios de proporcionalidade que levam em consideração o número de presentes nas reuniões do Orçamento Participativo definidas para a votação de delegados.

O objetivo da discussão destes critérios é evitar a participação para votar numa determinada pessoa, deixando de lado os debates sobre as necessidades e prioridades da região.

A CRC, por intermédio das coordenações, regional e temática, constrói um elo entre governo e representantes comunitários, além de coordenar a rodada única do Orçamento Participativo, plenária que define as prioridades de cada região, e a reunião do Conselho Orçamento Participativo (COP). O Gaplan transforma as demandas das comunidades em ações e atos municipais, técnicos e econômicos, gera a execução do Plano de Investimento e coordena a feitura da matriz com a Proposta Orçamentária do exercício seguinte. A Asseplas e o Fascom são encontros semanais entre secretarias municipais, assessores de planejamento, assessores comunitários, coordenadores - regionais e temáticos, CRC e Gaplan - que buscam formular um planejamento e informar os acontecimentos nas comunidades. O Fórum da Asseplas (Assessorias de Planejamento) discute, entre os coordenadores de planejamento - de secretarias e de órgãos, as etapas técnico-administrativas para a preparação do orçamento e encaminhamento das demandas comunitárias de cada órgão. O Fórum das Assessorias Comunitárias (Fascom) discute as propostas políticas de participação dos moradores e busca articular as tarefas das secretarias e dos assessores comunitários. A Coordenação Regional de Orçamento Participativo (CROP) é subordinado a CRC e tem um coordenador, indicado pela mesma CRC, em cada uma das dezesseis regiões que acompanha as fases do processo do Orçamento Participativo. Compete a cada uma das seis coordenações da CT acompanhar as discussões nas plenárias que é composta por assessores (coordenadores) temáticos indicados pela CRC ou secretarias. Compete a ambas as coordenações: estar presente nas reuniões do Fórum de Delegados - Regional e Temático; colaborar com a condução dos trabalhos;

informar a posição do governo sobre os assuntos de interesse da região; informar a situação das atividades e obras de interesse das comunidades e da região.

A segunda instância, chamada institucional de participação, se constitui das organizações autônomas das comunidades que são formuladas regionalmente. Tem como principal objetivo articular uma mobilização e participação entre os moradores para a escolha das prioridades da respectiva região. Esta participação depende do potencial de organização de cada região, assim como também fica reconhecida a partir da tradição (e histórico político) da comunidade.

A terceira instituição reconhece a mediação entre os dois primeiros grupos, e é construída a partir do Conselho do Orçamento Participativo (COP), Assembléias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Assembléias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento.

Uma dificuldade enfrentada pela Secretaria de Planejamento, que era a responsável pelo processo, foi comunicar como o Plano Diretor⁷ iria afetar suas vidas, porém por não ter sido traduzido em uma linguagem acessível à maioria dos participantes do Orçamento, o resultado obtido com isso foi, o interesse inicial dos delegados de bairros logo diminuiu e o processo de discussão foi então dominado por representantes de organizações setoriais, ONGs e por empresários interessados, todos com nível de educação formal mais elevada. Foi assim, que a administração percebeu que quando as pessoas não entendem completamente os propósitos de certa política pública, é muito menos provável que elas se mobilizem.

Por serem os Fóruns de Orçamento abertos a novos participantes cujas demandas eram acolhidas, a estrutura institucional criada pela administração foi muito importante, pois todos os moradores adultos podiam participar das plenárias e as regras de representação proporcional asseguravam que grupos minoritários pudessem se fazer representar nos Fóruns

⁷ As normas do Plano Diretor, como a largura mínima e inclinação máxima das ruas, tamanho dos lotes e densidade máxima de ocupação do espaço urbano, tem efeitos dramáticos na infra-estrutura dos bairros, mas nas reuniões predominava o obscuro jargão de planejadores.

Regionais e no Conselho Municipal de Orçamento. Outro fato que vale a pena ser mencionado é que no início dos processos de caráter popular com aplicação de novas metodologias de ação e de conscientização, é notável o entusiasmo dos cidadãos participantes e, ao mesmo tempo, o ressentimento quanto à discriminação dos grupos que trabalham direto com as comunidades. Torna-se imprescindível aos gestores públicos descobrir dentro das comunidades pessoas que interajam como agentes (cidadãos-participantes), conhecedores da localidade e sensíveis ao aprendizado mútuo entre demais participantes da prática participatória ou como promotores da participação. É tarefa destes agentes o total domínio das necessidades da comunidade e suas estratégias políticas de ação, que prevenirá um "rótulo" prévio que os discriminem. Também cabe encontrar vários outros competentes atores-moradores das comunidades que aprendam a definir e entender a mudança e o método mais adequado de implementação de melhorias das próprias comunidades. A criação de vários Centros Administrativos Regionais também aproximou os serviços municipais da população mais pobre da cidade.

A Administração municipal, com essas ações, ganhou muitos aliados nos bairros mais pobres, construindo uma reputação de governo democrático. Talvez fora a coincidência de interesses que inaugurou a organização cívica bem-sucedida, o fato de ambos buscarem um processo transparente pelo qual os bairros obtivessem investimentos em infra-estrutura e serviços. Em vários debates ocorridos, fora necessário definir o quanto abrir o governo e a administração municipal para a sociedade interessada na participação direta dos projetos estatais. Aos poucos, o diálogo entre a prefeitura e o representante dos movimentos sociais tornou-se harmonioso, ao mesmo tempo em que se efetivava a conscientização dos envolvidos na necessidade de reflexão dos novos fundamentos e bases do planejamento e das práticas políticas. A própria prática indicou o caminho da democratização do orçamento público, como a melhor forma de efetivar os objetivos.

Outro ponto imprescindível para a concretização do Orçamento Participativo em Porto foi a Reforma Tributária. Esta permitiu recuperar a capacidade financeira da Prefeitura, viabilizando novos investimentos e o atendimento das reivindicações da população. A Constituição Brasileira de 1988 legitimou o poder civil e modificou o balanço do poder no país, remanejando recursos e encargos para os estados e municípios. As principais transferências de encargos para os municípios foram o ensino básico e a saúde. Por outro lado, a Constituição abriu a possibilidade dos municípios criarem novos tributos e aumentou o repasse de verbas. Uma oportunidade para a reforma fiscal dos municípios foi aberta.

A nova administração utilizou esta janela e impôs um rigoroso controle financeiro. Ações foram planejadas para aumentar a receita e reduzir as despesas como uma tentativa de recuperar credibilidade financeira e capacidade de investimento. Uma reforma financeira foi implementada. No lado das despesas foi adotada a racionalização dos pagamentos aos fornecedores e contratantes, por exemplo, uma agenda de pagamentos foi adotada e seguida, a utilização de empréstimos foi reduzida ao indispensável para evitar que as dívidas fossem financiadas com novas dívidas. Entretanto, a política salarial aprovada no final da administração anterior foi seguida. No lado da receita ocorreu a cobrança de dívidas, o fim da anistia fiscal, a indexação dos impostos e taxas municipais para reduzir as perdas inflacionárias, bem como uma reforma tributária. O sucesso da reforma fiscal pode ser observado no aumento da receita média real da Proposta Municipal de Porto Alegre (PMPA) de 97% no período 1989-1992 em relação ao período 1985-1988.

A relevância de encontrar uma solução aos problemas financeiros existentes e a reforma tributária então implementada não podem ser subestimados. Estes fatores são um dos pilares que garantiram o aparecimento do Orçamento Participativo na cidade. A saúde financeira do governo municipal foi mantida ao longo do período e os investimentos passaram a ser financiados, em boa medida, com recursos próprios. As receitas de capital que representaram

5% em média do total da receita arrecadada pela administração centralizada no período 1982-1988, caíram para 2% no período 1989-2000.

Quando o Orçamento Participativo foi apresentado em abril de 1989, a capacidade de investimento da prefeitura estava em seu mínimo. Se a situação fosse mantida o Orçamento Participativo, muito provavelmente, não teria prosperado. A saúde financeira é a base real que atraiu as pessoas para o projeto. Um nível mínimo de recursos que depende das particularidades locais precisa ser oferecido para que os cidadãos possam participar da decisão de como empregar esse dinheiro.

As alterações tributárias realizadas em Porto Alegre ocorreram com o conhecimento e aprovação, e mesmo pressão da população organizada da cidade. A criação do Orçamento Participativo instituiu a base social para que os interesses econômicos contrariados e uma Câmara de Vereadores majoritariamente oposicionista não fossem obstáculos intransponíveis para as reformas tributárias realizadas.

Tabela 4 – Comportamento real das receitas arrecadadas, 1988-1998

	IPTU	ISSQN	TAXA DE LIXO	RECEITAS CORRENTES
1988	100	100	100	100
1989	95	106	84	126
1992	234	123	215	179
1996	285	191	334	265
1997	290	208	340	270
1998	298	219	372	201

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda da Cidade de Porto Alegre

A forte vinculação entre a arrecadação municipal e a cidadania através do Orçamento Participativo também facilitou uma política de combate à sonegação, a anistias e isenções injustas, possibilitando uma administração tributária eficiente com a otimização da arrecadação. O resultado é que a inadimplência reduziu drasticamente, não havendo mais a

expectativa de que no futuro haja uma anistia dos tributos atrasados. Como prova disso podemos mostrar que nenhuma anistia ou benefício fiscal foi concedido nos últimos dez anos em Porto Alegre.

Um aspecto importante a ser investigado é a mudança na estrutura da despesa públicas no período anterior e durante a implantação do OP. Se, de fato, a sociedade civil e o governo definem as despesas públicas de maneira conjunta tendo como um dos objetivos centrais a redistribuição dos investimentos e dos serviços públicos, espera-se uma mudança na composição das despesas públicas. Deve ser observado um aumento nas despesas dos setores que prestam obras e ofertam bens e serviços públicos para a população de baixa renda. Observa-se um forte declínio no percentual da despesa em administração e planejamento, estes representavam 25% no período 1984-1988 caindo para 16,6% no período 1990-2000. Verifica-se um aumento percentual das despesas em educação, cultura, saúde e saneamento. Este aumento tende a beneficiar as camadas mais populares da cidade, que são os principais beneficiados por este tipo de serviço público.

A Reforma, em si, foi mais drástica em dois impostos: no Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e no Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), pois alíquotas foram mudadas trabalhando com o princípio da justiça tributária: “quem tem mais paga mais”. As mudanças resultaram na recuperação das receitas próprias do município que passaram a somar mais de 50% da receita total e o percentual para investimentos tem ficado em torno de 10 a 20% da despesa total. O que torna claro que a capacidade de investimento depende da arrecadação tributária do Município e que pagar imposto é exercício de cidadania.

O caso de Porto Alegre examina o controle dos recursos públicos entregue nas mãos dos cidadãos comuns, a partir de um trabalho feito na prefeitura em conjunto com as associações de moradores, grupos religiosos ou culturais, sindicatos, conselhos populares, centros comunitários, comissões institucionais, clubes de mães, entidades carnavalescas, clubes

esportivos ou recreativos, conselhos institucionais etc. O que permite aos cidadãos, a partir da conscientização, a decisão do destino dos investimentos - obras e serviços da cidade. E o sucesso também se deve a eles, cidadãos comuns.

Em 1989, quando o PT assumiu o poder em Porto Alegre, a plataforma do partido proclamava a criação de conselhos participativos em todas as instâncias e níveis de tomada de decisão. Mas, uma vez no governo, a administração petista encontrou inúmeras dificuldades para a implementação dessas idéias. Embora existissem forte organizações civis em algumas partes da cidade, a maioria dos bairros não tinha associações que pudessem representá-los legitimamente em fóruns participativos. Foram necessários vários anos para que as iniciativas participativas se afirmassem e ainda mais para que bairros historicamente desmobilizados começassem a participar efetivamente.

Na prática, a participação popular se concretiza a partir da junção das pessoas interessadas no processo, dos grupos comunitários e dos movimentos sindicais, culturais e regionais. Assim, resultou na criação das plenárias temáticas e das assembléias públicas, ambas com o aspecto da participação popular e direta dos cidadãos no Orçamento Participativo. Outras fontes de ação participativa direta surgiram, como a institucionalização de seminários anuais de discussão do futuro da cidade. Nestes encontros se articulavam diversas entidades sociais com o objetivo de formular e debater o planejamento da cidade. As definições giravam em torno da territorialidade popular, descentralização urbana, especulação imobiliária, apoio às construções de habitações populares etc. O debate em torno da aplicabilidade da participação popular seria mais aceito se houvesse uma restauração das práticas do cotidiano político e convencional no país. O Brasil, durante os anos oitenta e noventa, passou por processos de democratização com um amplo esforço de negociação social que resultou em uma nova Constituição e uma lei de participação cidadã. O sistema brasileiro de democracia e de formação de atores comunitários para servirem como participantes de um outro estilo de

gestão pública surgiram de modo semelhante à idéia de direito a ter direitos. Existe um fator comum que une vários desses países do Sul: a teoria contra-hegemônica das democracias. Ou seja, os ativistas que instauraram o sistema de democracia participativa questionavam o Estado que lhes fora atribuído: burocrático, autoritário, discriminador e "colonialista". Assim, reivindicaram direitos à participação política, a bens públicos com igualdade de distribuição e inclusão social.

É defendida a tese de que a ação através do diálogo e da conscientização foram considerados pelo movimento participatório como uma forma essencial de interação, cujo objetivo seja não só a libertação dos oprimidos, mas também a eventual libertação do próprio interventor de seu condicionamento como pensador burguês. Esta conduta dialogal era influenciada pelas novas maneiras de construir o conhecimento e o entendimento da realidade. Mas Freire⁸ enfatiza que...

(...) nas sociedades em fase de transição, os excluídos não constroem uma consciência crítica, mas, sim, uma consciência "ingenuamente transitiva" e popular que fundamenta a participação popular. Qualquer tipo de participação requer um aprendizado prévio ou treinamento no ato de participar. O ato de participar torna o indivíduo mais bem preparado psicologicamente para desempenhar outras experiências de participação num futuro.

O resultado transcendeu a mera estratégia eleitoral, desencadeando uma transformação fundamental na vida política de Porto Alegre. Moradores de bairros pobres que até então eram engrenagens secundárias das máquinas clientelistas se tornaram participantes ativos na vida pública, organizados em associações de bairro democráticas e representativas, engajados em um debate aberto e transparente sobre o governo e políticas públicas.

⁸ Roberto Freire – sociólogo e Deputado Federal

2.3. – Sua Repercussão Nacional e Internacional:

A Administração Pública não está imune às mudanças e inovações do século XX e ao longo da inconclusa redemocratização da sociedade brasileira emergiram concepções inovadoras sobre os vínculos entre movimentos sociais e vida partidária, reformulando, por sua vez, concepções existentes sobre democracia e sobre cidadania. Após a experiência pioneira de democratização do orçamento realizada por Vila Velha/ES, no período de 1986/88, constata-se que somente na gestão 1989/92 surge, dentre as inúmeras possibilidades de modernizar a função gerencial: o Orçamento Participativo.

As práticas que se autodenominaram Orçamento Participativo, envolvendo diversas cidades brasileiras e em alguns estados da Federação, foram governadas por forças políticas que podem ser chamadas de progressistas e se constituíram em espaços de participação de grande diversidade e pluralidade de atores da sociedade civil e de cidadãos. A participação popular, por meio do Orçamento Participativo, constitui não apenas uma ferramenta de democratização da gestão pública, mas um importante processo de construção da cidadania, despertando a população para apropriar-se dos destinos da sua cidade e do seu estado.

O Orçamento Participativo despertou na comunidade acadêmica e no debate político, embora tenha se manifestado de forma desigual nas diversas regiões do país. O importante, porém, é que experiências de Orçamentos Participativos vêm surgindo em diversas cidades no Brasil. O número de cidades no país que utilizam o Orçamento Participativo tem crescido continuamente: entre 1989 e 1992 eram 12 cidades, entre 1993 e 1996 eram 36 municípios e entre 1997 e 2000 eram 103. Este número aumentou significativamente após as eleições municipais de 2000, contudo não existem informações sobre o número total de cidades que empregam o Orçamento Participativo neste período. A maior parte destas cidades adapta as inovações institucionais que surgiram em Porto Alegre para a realidade local. Diz-se que

foram identificados mais de 140 municípios envolvidos em processos associáveis ao Orçamento Participativo, entretanto, pesquisa realizada através do Fórum Nacional de Participação Popular⁹ revelou que algumas das administrações que afirmaram, inicialmente, desenvolver experiências de Orçamento Participativo, reconheceram, após recebimento de questionário enviado pelo FNPP, que não o faziam.

A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre busca também promover uma unanimidade de opiniões, através da formação de conselhos populares. A lógica dos conselhos populares no Orçamento Participativo é a de criar estruturas de formação e reprodução de opinião pública independentes.

Alguns Estados também estão implantando o Orçamento Participativo (Minas Gerais, Acre, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro), e o fato é que os governos possibilitaram um contato muito mais direto com os seus habitantes, gerando um melhor diálogo com a sociedade deixando evidenciado que a realização de um processo de participação direta dos cidadãos, no âmbito estadual, é desejável e viável.

Em 1995, na Cidade do Rio de Janeiro é fundado na Câmara Municipal o Fórum Popular do Orçamento¹⁰ que congrega ONGs, movimentos de base, universidades, associações comunitárias, sindicatos, entidades profissionais, institutos de pesquisa e centros acadêmicos, além de cidadãos não associados a qualquer organização, surgiu inspirado e movido pelo interesse de criar condições para a ampliação da participação social no processo orçamentário, bem como intervir na definição das prioridades governamentais.

⁹ Criado em novembro de 1990, tem como objetivo avaliar e sistematizar as experiências de participação popular em curso.

¹⁰ O Fórum Popular de Orçamento foi criado em 1995 na Câmara Municipal do Rio de Janeiro e é formado por 17 entidades da sociedade civil

Nos anos de 1997 e 1998 iniciativas insignificantes, que receberam o nome de Orçamento Cidadão, convocavam a população para participar de reuniões juntamente com vereadores e técnicos em orçamento. Nenhum avanço representativo foi notado para uma efetiva participação popular, tendo sido esta proposta aos poucos abandonada. Apesar da existência da Lei 3.189/2001, que dispõe sobre a participação popular no processo de elaboração do Orçamento Participativo, até hoje falta engajamento do Poder Executivo que deveria subsumir este processo.

O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil. Esse reconhecimento manifesta-se de outras formas. Todo ano representantes de prefeituras brasileiras e estrangeiras chegam à Capital com o objetivo de conhecer o Orçamento Participativo, falar com lideranças comunitárias e conhecer obras decididas pela população. Muitas adotaram a participação popular, como é o caso de Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Motevidéu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica); Belém (Pará), Santo André (SP), Aracaju (Sergipe), Blumenau (SC), Belo Horizonte (MG).

A experiência se popularizou através do formato implementado em Porto Alegre, tornando-se referência concreta de participação dentro e fora do país, tendo sido no âmbito internacional, premiada pela ONU por ocasião da realização da Conferência Internacional Habitat II, cuja declaração foi de que a experiência é uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo.

3. O ORÇAMENTO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No Tribunal de Justiça o orçamento foi, ao longo dos anos, como em outras Instituições, apenas um instrumento técnico com uma visão contabilista, cujo objetivo se restringia a organizar as contas, assegurando que a alocação dos recursos fosse compatível com a legislação vigente.

O que se pretendia à época era exclusivamente que os recursos fossem liberados com maior brevidade para manter a máquina administrativo-judiciária, sem a possibilidade de um planejamento prévio, uma vez que os recursos não eram disponibilizados plenamente pelo Poder Executivo, que na ocasião já atravessava dificuldades financeiras.

Esta dependência a mercê do bom desempenho da arrecadação Estadual castrava o Poder Judiciário de qualquer iniciativa que demandasse gastos, especialmente, com investimentos.

O Orçamento do Tribunal de Justiça no período anterior a 1998¹¹ era elaborado, individualmente, pelos Tribunais de Justiça, Alçada Cível e Alçada Criminal, respeitando-se uma distribuição proporcional dos recursos, baseada no histórico das respectivas execuções orçamentárias; sendo a consolidação e o envio competência exclusiva do Tribunal de Justiça, conforme inciso II do art.99 da Constituição Federal.

A extinção dos Alçadas, Civil e Criminal, combinada com o aumento da arrecadação do Fundo Especial do Tribunal de Justiça quebrou o paradigma do Orçamento elaborado com base no histórico da execução, permitindo a utilização do planejamento como aliado na elaboração orçamentária.

Quando, em 1999, o Tribunal alcança de fato sua independência financeira, todo o quadro orçamentário se modifica dentro da Instituição. Com a possibilidade de acolher prontamente,

¹¹ Ano em que os orçamentos dos Tribunais foram unificados em razão da extinção dos Tribunais de Alçada Civil e Criminal do Estado do Rio de Janeiro.

não só as demandas do custeio como também as de investimento, o orçamento modifica seu papel dentro da Instituição, sendo chamado para participar efetivamente do Planejamento. Além dessa evolução interna, houve outros ganhos relevantes, como por exemplo, menor ingerência dos membros da Assembléia Legislativa que, vez por outra, interferiam no orçamento incluindo projetos para atender interesses políticos, transferindo recursos que já tinham destino definido em projetos considerados, pelo Poder Judiciário, como prioritários.

O Poder Judiciário é uma Unidade Gestora que abriga em seu orçamento as seguintes Unidades Orçamentárias – (UO): Tribunal de Justiça, Fundo Especial do Tribunal de Justiça, Fundo Especial da Escola da Magistratura e Precatórios Judiciais.

Vale esclarecer que unidade orçamentária é o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou entidade em que são consignados os recursos orçamentários na LOA. Na UO Tribunal de Justiça estão inseridos os gastos da Instituição com pessoal, cuja receita é repassada pelo Poder Executivo, respeitando-se os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art.20 inciso II, b; na UO Fundo Especial do Tribunal de Justiça cuja receita é diretamente arrecadada, constam as despesas correntes e de investimento; na UO Fundo Especial da Escola da Magistratura, constam despesas de pessoal, correntes e de investimentos, cuja receita é, também, diretamente arrecadada através da promoção de cursos; e finalmente, na UO Precatórios Judiciais, constam despesas decorrentes de ações judiciais transitadas em julgado, da responsabilidade do Estado.

Evitando-se a massificação de informações técnicas, ater-se-á esta parte do trabalho a comentar breve e tão somente sobre os Precatórios Judiciais Estaduais, já que sua inclusão no orçamento do Poder Judiciário até hoje é polêmica, não encontrando opiniões uníssonas dentro das próprias Instituições do Estado.

A permanência dos Precatórios Judiciais Estaduais no Orçamento do Tribunal de Justiça é obediência aos ditames da Constituição Federal em seu § 2º do art.100. Ocorre que dita

inclusão sempre foi motivo de dissabor para o Tribunal de Justiça, pois induz aos desavisados olhos de parlamentares e, principalmente, da população a uma visão errônea. Ao incluir na conta do Tribunal de Justiça os valores dos precatórios judiciais estaduais referentes a todos os Órgãos da Administração direta e indireta mascara a realidade dos gastos, hiperdimensionando o orçamento geral do Poder Judiciário.

Atualmente, embora incluídas no orçamento do Poder Judiciário, tem unidade orçamentária em separado, facilitando a compreensão para técnicos e parlamentares envolvidos com a feitura do orçamento, porém nem tanto para a população.

3.1. O Fundo Especial do Tribunal

Em 1991, foi elaborado o primeiro anteprojeto de Lei visando criar um Fundo que proporcionasse ao TJERJ recursos financeiros que pudessem acelerar a modernização e viabilizar o seu reaparelhamento. Assim, através de intensas negociações com os demais Poderes do Estado, foi sancionada pelo então Governador do Estado do Rio de Janeiro, Marcello Alencar, a Lei nº 2.524, de 22 de janeiro de 1996, criando o Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (FETJ). Na ocasião as receitas ainda eram tímidas, representando pouco impacto se comparadas à dimensão das despesas de custeio e investimento do Tribunal, entretanto, seu mérito não estava calcado em previsões de arrecadação, mas na idéia semeada, sendo, portanto, o marco inicial para uma autêntica independência financeira do Judiciário.

A criação do Fundo Especial foi o primeiro passo importante em direção à autonomia financeira do Tribunal de Justiça, introduzindo um novo conceito de gestão dos recursos públicos. O advento da Lei Estadual nº 3.217 de 27/05/99 foi essencial para a estabilização desta independência financeira, marcando o pioneiro trajeto de sua administração. A promulgação da aludida lei significou um incremento às receitas do já existente, mas insuficiente, recurso do Fundo Especial do Tribunal de Justiça.

A partir deste momento, único responsável na administração de seus recursos, o Tribunal de Justiça redobrou sua atenção para a eficácia na prestação jurisdicional, finalidade precípua do Tribunal.

Na parte orçamentária, foco principal do nosso estudo, a primeira mudança ocorreu no quadro de detalhamento das receitas e despesas do Fundo Especial do Tribunal de Justiça.

No Fundo Especial existiam dez programas de trabalhos que recebiam dotação com destinação específica e dependiam de autorização governamental para serem remanejadas entre si. Ocorre que era possível remanejar dentro do mesmo programa de trabalho verbas que

tratassem da mesma natureza econômica da despesa, com um simples Ato Executivo elaborado pelo Poder Judiciário, sem a intervenção direta do Poder Executivo. Ora, por esta razão entendeu-se que a manutenção quantitativa daqueles programas de trabalho implicava numa rigidez desnecessária, prejudicando a celeridade orçamentária. Para otimizar-se o controle de gastos, dando agilidade ao realinhamento das despesas, foram suprimidos alguns programas de trabalho, unificando suas verbas.

Desta forma, permanecem até hoje apenas cinco programas de trabalhos nomeados como: operacionalização do processamento Judiciário; Corregedoria Geral da Justiça; Capacitação e Valorização dos Servidores da Justiça; Atualização Tecnológica da Justiça e Edificação, Implantação e Recuperação Física do TJ sendo os dois primeiros programas ligados às atividades do Tribunal e os outros três acercam-se de projetos em andamento.

Outra abordagem tática foi incrementar as receitas do Fundo Especial. Para tanto, além de preocupar-se em conter a evasão, buscou-se fontes alternativas de receita. Os resultados foram espetaculares, proporcionando ao Tribunal deflagrar, em áreas distintas, vários projetos visando à celeridade na prestação jurisdicional.

Atualmente, além de arcar com todas as suas despesas de custeio, privilegia a construção de fóruns para descentralizar seus serviços, investe na qualificação de seu pessoal visando uma melhoria no atendimento à população, participa de convênios patrocinando projetos que buscam proporcionar a menores carentes meios dignos de sustento e realiza uma inédita modernização na gestão. Todas as vertentes convergem para alcançar um resultado eficiente no cumprimento de sua missão.

3.2. O papel do planejamento

No Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, o principal instrumento de planejamento utilizado atualmente no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJERJ) é o Plano de Ação Governamental (PAG). O Plano em si e as suas repercussões no processo de planejamento da instituição introduziram um conjunto de procedimentos sistêmicos, e foi conseqüência do desencadeamento de diversos eventos que, encadeados, impeliram a administração do Tribunal na direção de um planejamento estratégico, através da análise do ambiente de sua organização e da consciência de suas oportunidades e ameaças para o cumprimento de sua missão.

A introdução do Plano Bienal de Investimento, em março de 1999, no cenário do judiciário, resultou de articulações políticas que vinham sendo realizadas entre os Poderes Judiciário Executivo e Legislativo, culminando na promulgação da Lei Estadual nº 3.217, ocorrida em 27 de maio daquele mesmo ano, cuja edição propiciou a autonomia administrativa e financeira do Tribunal dando finalmente eficácia ao art.99 da Constituição Federal. O Plano Bienal de Investimentos foi, além de planejamento primogênito, uma resposta antecipada da administração para os efeitos da já iminente promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Embora instrumento de vanguarda no Judiciário Brasileiro daquela época deve-se considerar que como todo primeiro instrumento trouxe em seu bojo deficiências e limitações que vêm sendo sanadas ao longo do tempo.

À época, antes da autonomia financeira do Fundo Especial, a Administração Superior considerava prioritário promover a recuperação e ampliação das instalações físicas do Poder Judiciário, por esta razão e pelo fato de receber verbas do Poder Executivo para as despesas correntes, o Plano foi basicamente um Plano de Obras.

Um grande problema detectado no curso do Plano Bienal de Investimentos foi à previsão da reserva de contingência, cuja finalidade era dar flexibilidade a Administração Superior para promover ajustes, quando necessário. Na prática o que era para ser exceção virou regra e a inserção de novos projetos sem a devida supressão virou prática rotineira, fazendo desaparecer quase que na totalidade o Plano original.

Já numa segunda fase, sob nova administração, surge o Plano de Ação Governamental para o biênio 2001/2002. Sua existência foi considerada imprescindível para avaliar e acompanhar a evolução das despesas públicas e atender aos limites impostos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Procurando evoluir levando em conta a experiência conquistada com o Plano anterior, e em nome de uma política de gestão responsável e maior transparência, disciplinou a aplicação dos recursos orçamentários financeiros do Fundo Especial.

Compatibilizado e adequado com as legislações vigentes (Plano Plurianual de Investimentos 2000/2003 – Lei Estadual nº 3.370/2000, Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei Estadual 3449/2000, e Lei Orçamentária Anual – Lei Estadual nº 3537/2001), o Plano de Ação Governamental foi constituído com 06 programas desdobrados em 28 projetos, contendo estimativas de custos e período de duração.

Seguindo a ordem natural de aperfeiçoamento da gestão pública, o Plano de Ação Governamental do biênio seguinte (2003/2004), ainda em curso, além de contar com programas, projetos e subprojetos, prevê a captação de novas fontes de recursos e institui graus, correlatos às fontes de recurso, de prioridades na execução.

O atual Plano de Ação Governamental tem nos programas um instrumento de atuação da administração Judiciária e passa a ser centrado em “demandas” a serem atendidas e sua gestão, orientada para resultados que, passíveis de serem aferidos, permitirão identificar a consecução dos objetivos estabelecidos, facilitando o controle administrativo quanto aos aspectos de sua eficiência, eficácia e efetividade. Dessa forma, os programas do Plano

constituem-se em elo de integração com o orçamento anual além de compatibilizar-se com as metas e prioridades inseridas, na parte que compete ao Poder Judiciário Fluminense, no plano plurianual do Governo Estadual.

Em razão das pressões externas existentes, principalmente na administração judiciária estadual, o Tribunal vem revendo sua estrutura organizacional para atender melhor os processos de trabalho ora vigentes. Segundo o Prof. Paulo Roberto Motta (...) “ processo de trabalho refere-se a qualquer método, técnica ou procedimento que usualmente serve de meio a um fim útil.”

3.3. O orçamento de alto envolvimento

Com o sucesso do orçamento participativo nas prefeituras, as exigências de uma sociedade cada vez mais ávida para exercer sua cidadania e com o mundo globalizado, tornou-se imperiosa, para o Tribunal de Justiça, a busca de maior participação dos gestores e maior conhecimento da engrenagem de sua própria máquina administrativa. Descobrir as deficiências de cada setor para eliminá-las pouco a pouco, otimizar os recursos para obter maior alcance de resposta e fazer do orçamento um instrumento de ação planejada, transparente e conjunta - chamando todos os serventuários/gestor a participação - direcionou a então Assessoria de Orçamento para um orçamento participativo no alcance da organização.

O processo de alto envolvimento orçamentário pretende ser protótipo do orçamento participativo. Embora os gestores não tenham de fato o poder de decisão final, todas as suas necessidades, idéias e aspirações são levadas ao conhecimento da alta administração, sendo a Assessoria de Orçamento em parceria com o Planejamento, os órgãos que exercem o papel de catalisadores.

Respeitando os prazos previstos para a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, o processo de alto envolvimento se realiza anualmente, começando em maio, com reuniões que atingem os departamentos/divisões que expressem maior “*output*” na administração. A participação destes departamentos/divisões é revisada todo ano, segundo a evolução dos mesmos no âmbito administrativo, com inclusões de novos órgãos conforme o crescimento da Instituição. Nas reuniões é dado aos departamentos/divisões prazo para apresentarem por escrito seus projetos, de preferência ou quando possível, com estimativas de custos. É realizada também uma checagem da execução de suas propostas anteriores. Desta forma pode-se avaliar se determinado departamento/divisão superestimou ou subestimou suas proposta ao mesmo tempo em que se toma conhecimento dos entraves ocorridos na realização de algum projeto.

Na tentativa de melhorar os efeitos deste processo de trabalho, é observado se um projeto para ser executado depende de outros departamentos/divisões, ocasião em que se realiza mais de uma reunião unindo todos os envolvidos para avaliar a exeqüibilidade do projeto em questão. No exercício de 2002 foi incorporado nos trabalhos de elaboração orçamentária mais um agente, representante de uma classe influente na Instituição – a dos Magistrados. Foi solicitado ao Presidente do Tribunal de Justiça pelo presidente da Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro – AMAERJ a indicação de nomes, do órgão daquela classe, para contribuir com a proposta orçamentária do Tribunal de Justiça, permitindo ampla divulgação do fato à classe e ensejando a apresentação de sugestões que seriam canalizadas pelos representantes escolhidos. Tal reivindicação foi prontamente acolhida pelo então Presidente do Tribunal de Justiça o Exmo. Desembargador Marcus Faver, que entendeu por bem indicar onze Juízes de Direito por ser o número equivalente ao de Núcleos Regionais. Tal fato possibilitou uma maior integração entre Capital e interior do Estado, oferecendo a Assessoria de Orçamento uma visão realista das deficiências e virtudes da Instituição. Atualmente os representantes dos Núcleos Regionais, também chamado de NURC's participam das reuniões, trazendo suas sugestões.

Encerrada a fase de reuniões e após o recebimento das propostas, a Assessoria de Orçamento preliminarmente consolida as mesmas, para visualizar com maior precisão a necessidade orçamentária, se contemplados na íntegra os projetos propostos. Após, encaminha-se à Administração Superior para tomar ciência, tanto da necessidade/aspiração dos gestores, como da realidade dos números, momento de escolha do que fazer e quando fazer. Ajustada a receita disponível *versus* necessidades de custeio da máquina *versus* projetos de investimentos previstos no Plano de Ação Governamental, encerra-se a fase interna passando para a fase de reuniões com os outros Poderes, quando é direcionada pelo Poder Executivo a forma sistêmica da Proposta Orçamentária.

Hoje, de forma *on line* através do sistema denominado SIGO, possibilita ao Poder Executivo visualizar e interagir em tempo real com os demais Poderes e Órgãos, propondo, quando necessário, macros ajustes.

Finalmente, ao término da parte operacional da elaboração da Proposta Orçamentária do Poder Judiciário, a mesma é submetida aos membros do Egrégio Conselho da Magistratura do TJ para aprovação, e enviada, concomitantemente, ao Governador do Estado do Rio de Janeiro para ser incluída na proposta consolidada do Orçamento Geral do Estado e a Assembléia Legislativa para futura aprovação.

4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

O presente estudo visa obter informações gerais sobre as experiências de Orçamento Participativo. É inegável seu sucesso no plano municipal, exercício desenvolvido em administrações progressistas, reconhecido como alternativa viável e eficaz para democratizar o processo de elaboração orçamentária, e hoje adotado por administradores das mais variadas tendências partidárias. Pode-se, evidentemente, discutir a metodologia a ser utilizada, mas não há dúvida que a garantia da democratização da gestão orçamentária é prática moderna e indispensável para a boa administração do Estado.

É importante ressaltar que existem diversas e distintas experiências de democratização do processo de elaboração do orçamento no Brasil e no mundo, tanto por iniciativa de instituições do Estado quanto da sociedade. O Orçamento Participativo pode ser implementado tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo. No entanto, a maioria das experiências em curso tem se viabilizado graças à vontade política de autoridades do Poder Executivo. Disto depreende-se que, na prática, a intervenção governamental ainda é imprescindível para dar efetividade ao Orçamento Participativo.

Registra-se, ao interpretar o resultado do questionário aplicado, por amostragem, a 30 serventuários gestores ou não, que 70% dos entrevistados entendem ser imprescindível à participação de magistrados, representantes das classes e de todos os serventuários no processo de alto envolvimento orçamentário, constatando que nem todos participam deste processo. 40% afirmam que suas prioridades não são atendidas, contra outros 40% que vêem algumas de suas prioridades atendidas; 100% indicam que todo gestor deve acompanhar a execução de seus projetos e que o envolvimento de todos não só na elaboração, mas em outras fases do ciclo é necessário para uma perfeita execução orçamentária.

Mais algumas observações são indispensáveis. Na análise do presente projeto é preciso considerar o valor dado pelos diferentes agentes públicos da Organização. De um lado, os magistrados, responsáveis pela atividade fim, de outro os gestores/servidores, responsáveis pela atividade meio. Assim, o orçamento de Alto Envolvimento no Tribunal de Justiça carece da mesma vontade política que o Orçamento Participativo precisou quando da sua implementação.

No levantamento de dados da pesquisa fica reconhecido que a experiência do Tribunal de Justiça, cuja administração autodenomina O.P., ainda está longe de ter um formato organizativo de participação na elaboração orçamentária do Poder Judiciário. Até porque, ao final da análise dos dados fica afastada a idéia de considerar o Orçamento Participativo como um “pacote de práticas” adaptável a quaisquer circunstâncias.

A despeito disto, existem afinidades entre o Orçamento Participativo e o de Alto Envolvimento Organizacional. Os integrantes da sociedade judiciária são os mesmos da sociedade civil. Geograficamente também encontramos dificuldades em articular aos serventuários/gestores de outras serventias, especialmente as do interior do Estado, devido a centralização do poder decisório e realização das reuniões orçamentárias ocorrerem no Fórum Central. Por fim, entendemos que a cultura da não participação da sociedade está profundamente arraigada, em parte, pela falta de interesse dos governantes em partilhar o poder e pela falta de vontade política dos próprios governantes em criar propostas pedagógicas que levem ao espírito de cidadania ativa. Todavia, sabemos que nenhum direito de participação e partilha de poder será apenas uma doação de quem governa, mas, sim, uma conquista da luta da sociedade.

Recordada a motivação originária da pesquisa depara-se com o reconhecimento da distância existente entre concepção e efetiva democratização nas escolhas orçamentárias da

Organização, por esta razão, a pesquisa sofreu o impacto da complexidade da realidade investigada.

Os esforços da administração não ficam invalidados, mas carecem de atuação mais desafiadora para sua evolução, se a intenção for obter um orçamento participativo, mesmo que nos limites da Instituição do Poder Judiciário.

Assim, a simples regulamentação tanto do Orçamento Participativo como do Orçamento de Alto Envolvimento Organizacional, através das competentes legislações, não garantirá, por si só, a transformação das consciências dos governos e da sociedade. Porém, trará a garantia do direito subjetivo, para aqueles que desejem interferir através do diálogo, nos rumos das Finanças Públicas.

Em verdade nada de inusitado se apresenta neste estudo monográfico, fica, porém, constatado um profundo desejo em todas as pessoas, serventuários e cidadãos, de participar dos rumos que Instituição ou Estado, adotam. Demonstra, também, o quanto é possível fazer quando governantes se empenham em despir-se da pequenez de alguns interesses privilegiados para focar-se na diversidade de interesses presentes na sociedade. Finalmente, fica a expectativa que esta pesquisa contribua para reflexão e mudança nas relações políticas-orçamentárias entre magistrados e serventuários, visando fortalecer a gestão pública judiciária fluminense.

REFERÊNCIAL BIBLIOGRÁFICO

- ABERS, Rebecca, Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. [Trad. Alberto Lourenço]. Ong cidade. Disponível na internet via [WWW.http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm](http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm) (ago.2003).
- APOSTILA, Orçamento Público. Brasília. Instituto de Estudos Empresariais – IESE, s.d.
- BAIERLE, Sergio. Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos. Ong cidade. Disponível na internet via [WWW.http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm](http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm) (ago.2003).
- BRASIL. Lei nº 2.524. Cria o Fundo Especial do Tribunal de Justiça-FETJ, e da outras providências. Rio de Janeiro, 1996.
- BRASIL. Lei nº 3.217. Transfere os valores percentuais de que tratam os artigos 19 e 20 da Lei nº 713 de 25 de dezembro de 1983, para o Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro-FETJ. Rio de Janeiro. 1999.
- CASSEN, Bernard. Democracia participativa em Porto Alegre: uma experiência exemplar no Brasil [Trad. Maria R. Pilla]. Ong cidade. Disponível na internet via [WWW.http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm](http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm) (ago.2003).
- CORRÊA, Vara Lúcia de Almeida. Metodologia para elaboração da Monografia – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. Apostila da disciplina.
- CUNHA, Armando S.M. da. O Orçamento como Instrumento de Planejamento e Controle – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. Apostila da disciplina.
- FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Tomo 1999.
- FICHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline. Por Uma Nova Esfera Pública – A experiência do Orçamento Participativo. Petrópolis: vozes, (org.) 2000.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal O PPA 2000-2003. Texto para discussão nº 726 – Brasília, 2000.
- GIACOMONI, James. A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: jan/jun, 1994.
- JOBIM, Nelson. Judiciário tem de botar a cara à tapa. O Globo. Rio de Janeiro, 11 mar 2003. O País, p 8.
- LINTZ, Gilberto de Andrade Martins Alexandre. Guia para Elaboração de Monografias e Trabalhos de Conclusão de Cursos. 1 ed. 4 tiragem: Atlas, 2000.
- HASENCLEZER, Silva Martinelle. Orçamento Participativo: Seu papel para as mudanças nas relações entre governo e população na cidade do Rio de Janeiro. T/EBAPE -M385o, 2002.

MIRANDA, Dalton César Cordeiro de. Orçamento Público Participativo Federativo: Uma proposta de elaboração - Revista Tributária e de Finanças Públicas. 38. 2000.

MOTTA, Paulo Robert. Transformação Organizacional: A teoria e a prática de inovar. 4º ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

PACHÁ, Miguel. Cara a tapa: solução ou problema? O Globo. Rio de Janeiro, 18 mar 2003. Opinião, p 7.

POZZOBON, Regina Maria. A cidadania com igualdade plena: um caminho em construção na cidade de Porto Alegre. Ong cidade. Disponível na internet via [WWW.http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm](http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm). (ago.2003).

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Ed.Vozes, 2003.

RUARO, Regina Linden. Reforma Administrativa e a consolidação da Esfera Pública Brasileira: O caso do orçamento participativo no Rio Grande do Sul. Revista Interesse Público. 19 - 2003-08-13

SAFATLE, Claudia. Mantega planeja criar orçamento “impositivo”. Valor Econômico. 2003-05-06. 1º caderno.

STARKEY, Ken, Como as Organizações Aprendem – S.Paulo, Futura, 1997.

TONOLLIER, Odir. A gestão e o controle compartilhado. Seminário de democracia participativa. Disponível na internet via [WWW.portoalegre.rs.gov.br/democraciaparticipativa/textos.htm](http://www.portoalegre.rs.gov.br/democraciaparticipativa/textos.htm). (1999).

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. Uma experiência de gestão pública: O orçamento participativo de Porto Alegre – RS. Ong cidade. Disponível na internet via [WWW.http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm](http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm) (ago.2003).

_____. Experiência do Orçamento Participativo: Um oásis no deserto neoliberal? Ong cidade. Disponível na internet via [WWW.http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm](http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm) (ago.2003).

_____. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS (1998). [Trad.Alberto Lourenço]. Ong cidade. Disponível na internet via [WWW.http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm](http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm) (ago.2003).

QUESTIONÁRIO

Este questionário visa identificar a visão que os serventuários da justiça, gerentes ou não, têm do atual “Orçamento de Alto Envolvimento Organizacional” e suas opiniões sobre quais agentes devem participar deste processo de trabalho.

1. Todos participam na elaboração do orçamento.

Completamente verdadeira.

Verdadeira.

Nem falsa, nem verdadeira

Falsa.

Completamente falsa.

2. O envolvimento dos Magistrados no processo orçamentário é importante.

Completamente verdadeira.

Verdadeira.

Nem falsa, nem verdadeira

Falsa.

Completamente falsa.

3. O envolvimento de representante da classe no processo orçamentário é importante.

Completamente verdadeira.

Verdadeira.

Nem falsa, nem verdadeira.

Falsa.

Completamente falsa.

4. A participação dos servidores no processo orçamentário é importante.

Completamente verdadeira.

Verdadeira.

Nem falsa, nem verdadeira.

Falsa.

Completamente falsa.

5. Só a participação dos gestores no processo orçamentário é importante.

Completamente verdadeira.

Verdadeira.

Nem falsa, nem verdadeira.

Falsa.

Completamente falsa.

6. As prioridades definidas sempre são atendidas.

Completamente verdadeira.

Verdadeira.

Nem falsa, nem verdadeira.

Falsa.

Completamente falsa.

7. É obrigação de todo gestor acompanhar a execução de seu contrato.

Completamente verdadeira.

Verdadeira.

Nem falsa, nem verdadeira.

Falsa.

Completamente falsa.

8. A perfeita execução orçamentária depende de todos.

Completamente verdadeira.

Verdadeira.

Nem falsa, nem verdadeira.

Falsa.

Completamente falsa.