

## ORÇAMENTO PÚBLICO PARTICIPATIVO: UM INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PÚBLICO QUE VIABILIZA A PARTICIPAÇÃO POPULAR

### PARTICIPATORY PUBLIC BUDGETING: A PUBLIC PLANNING INSTRUMENT THAT ENABLES POPULAR PARTICIPATION

Willame Custódio Dias<sup>1</sup>  
Felipe Piauilino Gomes Santos<sup>2</sup>  
Selvânia Maria Ferreira Nunes<sup>3</sup>  
Aluísio Dennes De Sousa Alves<sup>4</sup>  
Raflesia Custódio Dias Bezerra<sup>5</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho tem como objetivo abordar o Orçamento Público Participativo, importante instrumento de planejamento que possibilita à população a oportunidade de decidir, em conjunto com os gestores públicos competentes, como serão alocados os recursos públicos, visando ao atendimento das reais necessidades da coletividade. Para tanto, apresentam-se os instrumentos de planejamento orçamentário previstos na Constituição Federal de 1988 — Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) —, com ênfase no Orçamento Público Participativo, mecanismo que viabiliza a participação popular na gestão dos recursos públicos e contribui para a consolidação da democracia. A metodologia utilizada consiste em pesquisa bibliográfica, com base em obras de referência sobre planejamento público, finanças públicas e democracia participativa. Os resultados apontam que o Orçamento Participativo representa um avanço democrático significativo, ao conferir ao cidadão papel ativo na definição das prioridades orçamentárias, promovendo transparência, equidade na alocação de recursos e fortalecimento da cidadania.

**Palavras-chave:** Orçamento Público Participativo. Planejamento. Participação Popular. Democracia. Gestão Pública.

---

<sup>1</sup> Graduado em Administração Pública pela Universidade Federal do Cariri (UFCA), especialista em Gestão Pública (MBA Executivo) pela Faculdade Única de Ipatinga e mestre em Administração pela MUST University, com diploma revalidado pela Universidade da Amazônia (UNAMA).

<sup>2</sup> graduado em Jornalismo pela Universidade Católica de Pernambuco, especialista em Gestão Pública pela Famart e mestre em Negócios Internacionais pela Must University, com diploma reconhecido em Administração pela Universidade da Amazônia (UNAMA).

<sup>3</sup> Graduada em Psicologia pelo Centro Universitário Maurício de Nassau (UNINASSAU) e em Ciências Biológicas pela Faculdade de Formação de Professores do Araripe (FAFOPA), especialista em Educação ambiental e sustentabilidade pela Universidade Cândido Mendes- UCAM .

<sup>4</sup> Graduado em Administração de Empresas pela Faculdade CEUT(Centro de Ensino Unificado de Teresina), especialista em Administração Pública pela Prominas e Mestre em Administração pela MUST University, com diploma revalidado pela Universidade da Amazônia (UNAMA).

<sup>5</sup> Graduada em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Cariri (UFCA) e possui Pós-Graduação Lato Sensu em Biblioteconomia e Gestão de Bibliotecas Escolares (BGBE) pela Universidade Candido Mendes (UCAM).

**ABSTRACT:** This paper aims to address Participatory Public Budgeting, an important planning instrument that allows the population the opportunity to decide, together with competent public managers, how public resources will be allocated, aiming to meet the real needs of the community. To this end, the budgetary planning instruments established by the Federal Constitution of 1988 are presented — the Multi-Year Plan (PPA), the Budgetary Directives Law (LDO), and the Annual Budgetary Law (LOA) —, with emphasis on Participatory Public Budgeting, a mechanism that enables popular participation in the management of public resources and contributes to the consolidation of democracy. The methodology consists of bibliographic research, based on reference works on public planning, public finance, and participatory democracy. The results indicate that Participatory Budgeting represents a significant democratic advance, by granting citizens an active role in defining budgetary priorities, promoting transparency, equity in resource allocation, and strengthening citizenship.

**Keywords:** Participatory Public Budgeting. Planning. Popular Participation. Democracy. Public Management.

## I. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema o Orçamento Público Participativo, instrumento de planejamento que torna a gestão pública mais democrática, na medida em que confere à população papel ativo na definição das prioridades de investimento dos recursos públicos.

A relevância do tema justifica-se pelo fato de que a gestão eficiente dos recursos públicos constitui um dos maiores desafios do Estado contemporâneo. Em uma democracia, a legitimidade das decisões sobre a alocação dos recursos orçamentários depende não apenas da competência técnica dos gestores, mas também da participação dos cidadãos no processo decisório. Nesse contexto, o Orçamento Participativo emerge como um mecanismo inovador que aproxima o Estado da sociedade, promovendo uma gestão pública mais transparente, responsiva e comprometida com o interesse coletivo.

Nessa perspectiva, busca-se refletir sobre a importância do Orçamento Participativo no contexto da administração pública contemporânea. Para tanto, apresentam-se, de maneira sistemática, os instrumentos de planejamento da gestão pública previstos na Constituição Federal de 1988, procedendo-se, em seguida, a uma revisão teórica sobre o Orçamento Público Participativo, objeto central deste trabalho.

Para alcançar os objetivos propostos, utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica. Conforme Gil (2008), a pesquisa bibliográfica se desenvolve tendo como base materiais já elaborados, constituídos principalmente por livros e artigos científicos. Nesse sentido, o trabalho foi embasado em consultas a livros, artigos científicos, periódicos especializados e fontes eletrônicas. Na visão de Marconi e Lakatos (2003, p. 158), a pesquisa

bibliográfica é "um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema".

## 2. DESENVOLVIMENTO

Cabe uma breve explanação sobre planejamento e seus níveis antes de adentrar no tema central. Para Chiavenato (2009), planejar significa manter uma visão voltada para o futuro, elaborar bons planos e ações para enfrentar os desafios vindouros. O planejamento consiste no estabelecimento de objetivos e na definição das formas de realizá-los.

No que concerne ao planejamento orçamentário, a Constituição Federal de 1988 representa um marco fundamental, ao estabelecer três instrumentos que, embora distintos, devem ser elaborados de forma integrada, visando a melhor atender as necessidades públicas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A compreensão desses instrumentos é indispensável para o entendimento do papel e do espaço que o Orçamento Participativo ocupa no sistema orçamentário brasileiro.

### 2.1 PLANO PLURIANUAL (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) tem como principal função orientar a programação das ações da Administração Pública, buscando intermediar o planejamento de longo prazo e a programação orçamentária anual, estabelecendo estratégias para a atuação do governo (SANTOS, 2015).

A Constituição Federal de 1988 dispõe que:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988, p. 73)

O Plano Plurianual é um instrumento gerencial de caráter estratégico e político que abrange um período de quatro anos. Na visão de Giacomoni (2010), o PPA sintetiza os esforços do planejamento de toda a Administração Pública, direcionando a construção dos demais planos e programas de governo. O PPA não possui caráter impositivo ou autorizativo, mas sim informativo e orientador, servindo de parâmetro para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Destaca-se que o PPA guarda relação direta com o princípio da continuidade administrativa, na medida em que projeta ações governamentais para além de um único

mandato, garantindo que projetos estruturantes possam ser planejados e executados em um horizonte temporal mais amplo, independentemente das mudanças de gestão.

## 2.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece os parâmetros necessários para a alocação de recursos do Orçamento Anual, além de compreender as metas e prioridades da Administração Pública. A LDO possui caráter orientativo e, com vigência de um ano, é responsável por intermediar o planejamento de longo prazo previsto no PPA com o de curto prazo expresso na Lei Orçamentária Anual. Conforme Sanches (1993, p. 59):

[...] no que diz respeito à Lei de Diretrizes Orçamentárias, o caráter articulador desta constrói uma autêntica ponte programático-legal entre o planejamento de médio prazo (o PPA) e o de curto prazo, caracterizado pela orçamentação propriamente dita, como se pode depreender do vínculo articulado pelo art. 166, § 3º, I e § 4º, da Constituição Federal.

Consoante Giacomoni (2010), a LDO facilita a elaboração da Lei Orçamentária Anual e aperfeiçoa sua discussão e aprovação no âmbito do Poder Legislativo, na medida em que estabelece definições sobre prioridades e metas, investimentos e metas fiscais, o que representa uma contribuição positiva no sentido de tornar o processo orçamentário mais transparente. A LDO também disciplina as alterações na legislação tributária e estabelece as condições e exigências para renúncias de receitas e geração de despesas, funcionando como um elo articulador entre o planejamento estratégico de médio prazo e a execução orçamentária anual.

4

## 2.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

De acordo com o § 5º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, a Lei Orçamentária Anual compreende: o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

A LOA é o instrumento de maior concretude do ciclo orçamentário, pois é nela que se materializam, em termos financeiros e operacionais, as políticas públicas definidas no PPA e orientadas pela LDO. A sua aprovação pelo Poder Legislativo representa o momento de maior

controle democrático formal sobre a alocação dos recursos públicos, embora esse controle ainda se restrinja à participação indireta da sociedade, por meio de seus representantes eleitos.

## 2.4 ASPECTOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Conforme Morgado (2011), o orçamento público pode ser analisado sob os seguintes aspectos: técnico, econômico, político e jurídico.

O orçamento público é considerado técnico em virtude da necessidade de observância das classificações contábeis e da utilização de metodologias próprias no momento de sua elaboração. Sob o aspecto econômico, busca a adequação dos recursos às necessidades públicas, objetivando uma racionalização econômica. Analisado sob o aspecto político, representa o plano de ação de um governo; no cenário atual, esse é o aspecto predominante, pois o orçamento é elaborado com base em decisões políticas que refletem as prioridades de determinada gestão (MORGADO, 2011).

Em termos jurídicos, o orçamento público pertence ao ramo do Direito denominado Direito Financeiro, regido por normas de Direito Público. Para Morgado (2011, p. 9):

Ao ser submetido ao parlamento, o processo de aprovação do Orçamento Público submete-se a um conjunto de regras constitucionais, legais e regimentais, cujo objetivo principal é orientar a maneira como se fazem as escolhas de despesas públicas. O próprio Orçamento Público é veiculado por uma lei temporária, de vigência anual.

5

## 2.5 FUNÇÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O Estado possui três funções econômicas clássicas que Musgrave (1974) também denominava funções fiscais ou funções do orçamento: função alocativa, função distributiva e função estabilizadora.

Na função alocativa, o Estado atua na oferta de bens, podendo ainda criar incentivos com o objetivo de desenvolver determinados setores da economia. Por meio do orçamento, são feitas as alocações de recursos visando à oferta de bens à sociedade. Nesse sentido, os bens "não são necessariamente produzidos pelo governo, mas financiados (pagos) pelo orçamento público" (GIACOMONI, 2010, p. 24).

Com a função distributiva, o orçamento público busca reduzir os desequilíbrios sociais e regionais, além de promover o desenvolvimento de regiões e classes menos favorecidas. A Constituição Federal de 1988 prevê expressamente, entre as funções do orçamento, a redução das desigualdades inter-regionais, constituindo esse um dos meios que possibilitam a execução de políticas públicas de distribuição de renda. No momento da elaboração do orçamento, são

definidas as prioridades e os segmentos que serão contemplados com os recursos públicos, o que evidencia a dimensão redistributiva das escolhas orçamentárias.

A função estabilizadora tem por objetivo manter equilibrados os níveis de emprego, a estabilidade dos preços, o equilíbrio na balança de pagamentos e taxas satisfatórias de crescimento econômico. Para Giacomoni (2010), o orçamento público é instrumento essencial na política de estabilização macroeconômica, especialmente em contextos de crise econômica, nos quais as políticas fiscais expansivas ou contracionistas exercem papel determinante na trajetória da economia.

## 2.6 ORÇAMENTO PÚBLICO PARTICIPATIVO

O orçamento é a ação ou efeito de orçar, consistindo em um cálculo de receitas e despesas. Trata-se de ferramenta essencial para o processo de planejamento e gestão, instrumento que possibilita a alocação de recursos financeiros para uma finalidade determinada.

O orçamento público é o meio pelo qual a administração pública gerencia seus recursos. Constitui instrumento essencial para a manutenção das atividades estatais, causando impacto direto na sociedade, na medida em que por meio dele se estabelece onde e de que forma serão alocados os recursos públicos.

Como forma de tornar a gestão pública mais democrática, surgiu a possibilidade de a população propor diretamente como esses recursos poderiam ser gastos e quais poderiam ser as prioridades de investimento em obras, serviços e demais atividades a serem executadas pelos governos, nas esferas federal, estadual e municipal. Essa possibilidade é denominada Orçamento Público Participativo.

Segundo Costa (2017, p. 211-212):

O Orçamento Participativo nasceu como um dos maiores modelos de democracia na administração, dando à coletividade um espaço de participação na sua preparação. Não obstante o Orçamento Participativo ter nascido através de um ato governamental, torna-se claro que ele depende da participação pública para atingir a sua finalidade.

No entendimento de Pires e Nebot (2013), o Orçamento Participativo representa uma prática pioneira da participação popular nos processos de decisões governamentais. Por meio do OP, as pessoas e grupos sem cargos políticos têm a oportunidade de influenciar a gestão do dinheiro público, rompendo com a lógica de que a democracia se esgota no ato de votar.

Para Cruz Neto (2009), no OP, a participação popular não se encerra com o voto, que elege os representantes da sociedade. O Orçamento Participativo abre espaços reais para que os

cidadãos participem, dialoguem e ajudem a decidir onde serão aplicados os recursos públicos, configurando-se como uma forma democrática de partilha de poder.

O Orçamento Participativo possibilita o atendimento das reais necessidades da população que, no processo de elaboração do orçamento, tem a oportunidade de opinar sobre quais demandas gostariam que fossem supridas por meio da alocação dos recursos públicos. Outro aspecto positivo do OP é o estreitamento das relações entre o governo e os cidadãos, além de proporcionar maior equidade na destinação dos recursos, evitando que a distribuição orçamentária reflita apenas os interesses de grupos políticos ou econômicos organizados.

Para Genro e Souza (2001, p. 29):

A principal riqueza do orçamento participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Essa experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra sua participação com o ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem, por meio das políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo na gestão pública.

Coadunando com o entendimento de Costa (2017), observa-se no Orçamento Participativo um importante mecanismo para o exercício da cidadania. Com uma efetiva participação popular, a população contribui para decidir onde serão alocados os recursos públicos, o que se traduz em maior benefício para o cidadão e em uma gestão pública mais responsável e transparente.

É importante registrar, ainda, que a experiência brasileira com o Orçamento Participativo ganhou notoriedade internacional a partir da experiência de Porto Alegre, iniciada em 1989, tornando-se referência para dezenas de países. Essa prática demonstra que a participação popular não é apenas um ideal democrático abstrato, mas uma realidade exequível que produz resultados concretos na qualidade dos serviços públicos e na redução das desigualdades sociais.

### 3. CONCLUSÃO

O presente estudo permitiu compreender o Orçamento Público Participativo como um instrumento de gestão democrática que confere à população papel ativo na definição das prioridades orçamentárias, contribuindo para maior transparência na gestão dos gastos públicos e para uma repartição mais equitativa dos recursos.

A análise dos instrumentos de planejamento orçamentário — PPA, LDO e LOA — revelou que o ordenamento constitucional brasileiro já prevê um arcabouço de planejamento integrado e tecnicamente consistente. O Orçamento Participativo representa um avanço

qualitativo nesse sistema, ao incorporar a voz da sociedade civil no processo de tomada de decisões sobre a alocação dos recursos públicos, conferindo à cidadania uma dimensão participativa que vai além da representação formal.

Conclui-se que o Orçamento Participativo contribui para a consolidação da democracia e para a melhoria da qualidade de vida da população, na medida em que as reais necessidades do povo são atendidas por meio da destinação de recursos orçamentários para políticas públicas efetivas. Além disso, promove o comprometimento cívico dos cidadãos, que passam a se sentir responsáveis e copartícipes da destinação do dinheiro público, fortalecendo os laços entre Estado e sociedade.

Por fim, ressalta-se que a efetividade do Orçamento Participativo depende de um conjunto de condições institucionais e políticas, como a existência de vontade política dos gestores, a capacitação dos cidadãos para a participação qualificada, a disponibilização de informações claras e acessíveis sobre o orçamento público e a garantia de que as deliberações populares sejam efetivamente incorporadas ao processo orçamentário. Somente assim esse instrumento poderá cumprir plenamente o seu papel de ferramenta de democratização da gestão pública.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CHIAVENATO, Idalberto. **Planejamento Estratégico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

COSTA, Wallerson Pereira da. Orçamento participativo: instrumento de democracia e cidadania. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 210-234, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6522441>>. Acesso em: 16 maio 2019.

CRUZ NETO, Nilo. **Orçamento participativo: o processo de implementação em São Luís**. 2009. 159 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) — Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009. Orientadora: Profa. Dra. Maria Virgínia Moreira Guilhon.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Fundação Perseu Abramo, 2001. 128 p.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORGADO, Ferreira Learte. Orçamento público e a automação do processo orçamentário. **Textos para Discussão**, Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, n. 85, p. 1-24, fev. 2011. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-85-o-orcamento-publico-e-a-automacao-do-processo-orcamentario>>. Acesso em: 16 maio 2019.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

PIRES, Valdemir; NEBOT, Carmem Pineda. Orçamento participativo e instituições participativas: aspectos para avaliação de experiências e casos. **E-legis**, Brasília, n. 11, p. 7-28, maio/ago. 2013. Disponível em: <[http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/14436/orcamentos\\_participativos\\_pires\\_nebot.pdf?sequence=5](http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/14436/orcamentos_participativos_pires_nebot.pdf?sequence=5)>. Acesso em: 16 maio 2019.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 54-76, out./dez. 1993.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público**. 3. ed. rev. ampl. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2015.