



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**  
**PRÓ-REITORIA DE ENSINO TÉCNICO, MÉDIO E EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**ROSÉLIA MARIA DE SOUSA SANTOS**

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO**  
**PROMOTOR DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**CAMPINA GRANDE - PB**

**2016**

ROSÉLIA MARIA DE SOUSA SANTOS

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO  
PROMOTOR DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Especialização em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientador: D.Sc. Patrício Borges Maracajá

CAMPINA GRANDE - PB

2016

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S237o Santos, Rosélia Maria de Sousa .  
O orçamento participativo como instrumento promotor da transparência na administração pública [manuscrito] / Rosélia Maria de Sousa Santos. - 2016.  
42 p.  
Digitado.  
Monografia (Especialização em Gestão Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação a Distância , 2018.  
"Orientação : Prof. Dr. Patrício Borges Maracajá , UFCG - Universidade Federal de Campina Grande ."  
1. Orçamento participativo. 2. Sociedade participativa. 3. Administração pública. I. Título  
21. ed. CDD 657.61

ROSÉLIA MARIA DE SOUSA SANTOS

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO  
PROMOTOR DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

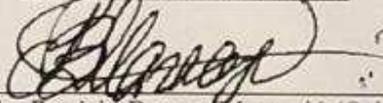
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Especialização em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Área de concentração: Políticas Públicas

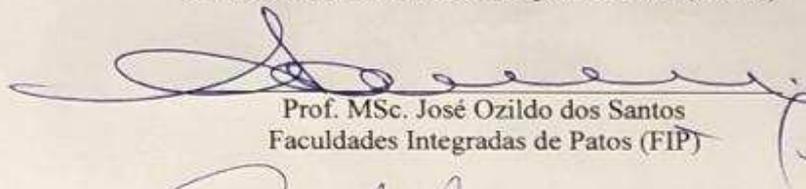
Orientador: Prof. D.Sc. Patrício Borges Maracajá

Aprovada em: 28 / 03 / 2016

BANCA EXAMINADORA



Prof. D.Sc. Patrício Borges Maracajá (Orientador)  
Universidade Federal de Campina Grande (UEPB)



Prof. MSc. José Ozildo dos Santos  
Faculdades Integradas de Patos (FIP)



Prof. MSc. Rafael Chateaubriand de Miranda  
Instituto de Ensino Superior Múltiplo (IESM)

À memória de minha mãe Terezinha Maria de Jesus Sousa,  
uma verdadeira pérola em minha vida.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que presenteou-me com a vida e me proporcionou a oportunidade de ampliar meus conhecimentos.

À minha mãe (*in memoria*), que ensinou-me a valorizar a vida, a lutar por meus ideais.

Ao meu esposo Ozildo, que com amor ilumina minha vida e alegra o meu viver, caminhando ombreado a mim em todos os momentos.

Ao Prof. D. Sc. Patrício Borges Maracajá, meu orientador - verdadeiro símbolo de humildade, a quem admiro por sua simplicidade.

A todos que fazem a Coordenação do Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba.

A administração pública não é ainda uma ciência, mas já deixou de ser uma arte, para ser uma técnica.

Oswaldo Aranha

## RESUMO

Trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica, que teve por objetivo geral mostrar que o Orçamento Participativo constitui-se num instrumento que fortalece a Democracia e permite um maior acesso da população à Administração Pública, dando a esta mais transparência. O Orçamento Participativo é apresentado como sendo um instrumento que ao mesmo tempo em que dá a Administração Pública um aspecto de maior transparência, faz com que esta se torne eficiente e apresente soluções que vão de encontro às reais necessidades da coletividade, partindo do princípio de que a sociedade está sendo consultada/ouvida. O Orçamento Participativo veio para modificar a elaboração orçamentária no Brasil, usando de maneira eficiente os recursos públicos e capacitando os cidadãos no monitoramento dos gastos públicos. Em matéria de compromisso político, a Administração Pública seja por pressão ou iniciativa própria vem aos poucos se colocando à disposição da sociedade para discutir o Orçamento Público. Vários diplomas legais disciplinam a realização do Orçamento Participativo, não somente apresentando com um espaço de participação população, mas, sobretudo, como um instrumento de controle social, que possibilita a realização de uma melhor alocação dos valores consignados no Orçamento Público. Experiências de sucesso são apresentadas no âmbito municipal. Alguns estados, a exemplo da Paraíba, vêm desenvolvendo esforços no sentido de instituírem como prática efetiva o Orçamento Participativo. Lamentavelmente, a União ainda não manifestou o interesse de convidar a sociedade para discutir o Orçamento geral e ouvir da população brasileira aquilo que é do interesse coletivo, fato que demonstra que o Estado brasileiro não zela de forma plena pela sua própria Constituição. Como instrumento que trouxe inovação para a gestão pública, o Orçamento Participativo necessita de uma melhor discussão junto à sociedade, principalmente, no meio acadêmico, na esperança de que sociedade brasileira venha a ser mais participativa.

**Palavras-chave:** Orçamento. Sociedade Participativa. Administração Pública.

## ABSTRACT

This is a bibliographical research, which had the main objective to show that the participatory budget constitutes an instrument which strengthens democracy and allows greater public access to the Public Administration, giving this more transparency. The Participatory Budget is presented as an instrument at the same time it gives the public administration an aspect of greater transparency, causes it to become efficient and present solutions to meet the real community needs, assuming that society is being asked / heard. Participatory budgeting has come to change the budgeting in Brazil, using efficiently public resources and empowering citizens to monitor public spending. In terms of political commitment, the Public Administration is under pressure or own initiative is gradually making available to society to discuss the Public Budget. Various legal instruments governing the realization of the Participatory Budget, not only presenting with a population share of space, but above all as an instrument of social control, which allows the realization of a better allocation of values enshrined in the Public Budget. Successful experiences are presented at the municipal level. Some states, such as the Paraíba, have been developing efforts to establish how effective practice participatory budgeting. Unfortunately, the Union has not yet expressed interest to invite society to discuss the general budget and hear of the population that is of collective interest, which demonstrates that the Brazilian State not watch the full form by its own constitution. As a tool that brought innovation to public management, participatory budgeting needs a better discussion in society, especially in academia, in the hope that Brazilian society will be more participatory.

**Keywords:** Budget. Participatory Society. Public administration.

## LISTA DE SIGLAS

|      |   |
|------|---|
| ACP  | Ação Civil Pública                          |
| ANC  | Assembleia Nacional Constituinte            |
| AP   | Administração Pública                       |
| APAE | Associação de Pais Alunos Excepcionais      |
| BM   | Banco Mundial                               |
| CF   | Constituição Federal                        |
| CM   | Câmara Municipal                            |
| CMDR | Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural |
| DF   | Distrito Federal                            |
| EC   | Emenda Constitucional                       |
| LACP | Lei da Ação Civil Pública                   |
| LDO  | Lei das Diretrizes Orçamentária             |
| LO   | Lei Orçamentária                            |
| LRF  | Lei de Responsabilidade Fiscal              |
| OA   | Orçamento Anual                             |
| ONU  | Organização das Nações Unidas               |
| OP   | Orçamento Participativo                     |
| PB   | Participatory Budgeting                     |
| PP   | Pressuposto Participativo                   |
| PPA  | Plano Plurianual                            |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>10</b> |
| <b>2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: Sociedade e participação popular.....</b>   | <b>12</b> |
| 2.1 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....  | 12        |
| 2.2 O PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR.....  | 16        |
| 2.3 A SOCIEDADE PARTICIPATIVA.....   | 17        |
| <b>3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA: Características básicas.....</b>  | <b>21</b> |
| 3.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA: Construindo um conceito.....   | 21        |
| 3.2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS<br>DIREITOS FUNDAMENTAIS.....                                  | 26        |
| <b>4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: um instrumento de participação popular e<br/>transparência na Administração Pública.....</b> | <b>28</b> |
| 4.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....   | 28        |
| 4.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: uma experiência brasileira.....   | 30        |
| 4.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE<br>PARTICIPAÇÃO POPULAR.....   | 34        |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>39</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>41</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão participativa teve seus princípios fixados pela Constituição Federal de 1988, que abriu espaços para a chamada participação popular. Quando se analisa esse tipo de gestão, verifica-se que trata-se de uma iniciativa inovadora e ao mesmo tempo necessária, diante das transformações pelas quais vem passando o Estado na atualidade, do qual, com maior frequência a sociedade vem exigindo mais transparência em suas ações.

Reconhecidamente, desde o retorno do Brasil à democracia, a participação popular tem sido ampliada de forma satisfatória. No entanto, o nível em que se encontra ainda não é o ideal para um Estado democrático.

É importante destacar que como princípio constitucional, a participação popular também pode ser encontrada em vários diplomas legais, a exemplo do Estatuto da Cidade, da Lei da Ação Civil Pública (LACP) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), visto que tais instrumentos regularmentam a elaboração das políticas públicas urbanas, bem como os projetos relativos aos assuntos de interesse urbano, à realização de audiências e de consultas públicas.

Assim, objetivando cumprir o estabelecido na Constituição Federal (CF), principalmente, em relação a necessidade da participação popular, vem se colocando em prática o Orçamento Participativo (OP), apresentado como sendo um instrumento que ao mesmo tempo em que dá a Administração Pública (AP) um aspecto de maior transparência, faz com que esta se torne eficiente e apresente soluções que vão ao encontro das reais necessidades da coletividade, partindo do princípio de que a sociedade está sendo consultada/ouvida.

Desde sua implantação na gestão pública brasileira, o Orçamento Participativo tem apresentado de forma significativa bons resultados, mostrando que a participação da sociedade na gestão pública constitui-se numa importante iniciativa, dando a esta última mais transparência e acima de tudo, eficiência.

Na prática, o Orçamento Participativo pode ser visto como sendo um mecanismo que possibilita a alocação correta de recursos públicos para a realização de obras e/ou desenvolvimento de ações que vão de encontro às necessidades da sociedade.

A escolha do presente tema se justifica partindo do princípio de que se trata de algo, que muito pouco ou dificilmente é abordado no contexto acadêmico. Espera-se também contribuir para uma maior divulgação do Orçamento Participativo, junto à própria

Administração Pública, assim como junto à sociedade, mostrando-a a importância da gestão participativa.

Com a instituição do Orçamento Participativo (OP) a sociedade tem a oportunidade de participar dos processos de decisões e opinar sobre aquilo que deve ser feito e onde se deve gastar o dinheiro público. Assim, o Orçamento Participativo se apresenta como sendo um dos mecanismos que fortalece a Democracia e permite um maior acesso da população à Administração Pública.

Diante dessas considerações, tentou-se encontrar respostas para o seguinte questionamento: O Orçamento Participativo pode contribuir para a transparência na Administração Pública?

O presente trabalho acadêmico, no qual adotou-se como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica e onde se privilegiou o método dedutivo, teve por objetivo geral mostrar que o Orçamento Participativo constitui-se num instrumento que fortalece a Democracia e permite um maior acesso da população à Administração Pública, dando a esta mais transparência. Como objetivos específicos foram definidos os seguintes: analisar a participação da sociedade no processo de construção da gestão democrática; demonstrar que quando a Administração Pública utiliza-se do Orçamento Participativo, consegue uma maior transparência; e, identificar os maiores obstáculos ao desenvolvimento do Orçamento Participativo junto à Administração Pública brasileira.

Para atingir tais objetivos, estruturou-se o presente trabalho em três capítulos distintos. No primeiro abordou a democracia participativa, conceituando-a, bem como discutindo o princípio da soberania popular e qual o papel da sociedade participativa no contexto atual.

No segundo capítulo, apresentou-se as características básicas da gestão democrática, conceituando tal modelo de gestão e apresentando-a como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais. Por sua vez, o terceiro capítulo apresentou-se o Orçamento Participativo como instrumento de participação popular na Administração Pública, enfatizando que trata-se de uma experiência brasileira que necessita ser melhor explorada nas três esferas da administração.

## **2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: Sociedade e participação popular**

A democracia participativa é um tema que nos últimos vinte e cinco anos vem sendo amplamente debatido no contexto acadêmico, principalmente, em virtude das transformações ocorridas no âmbito da administração Pública, em decorrência da vigência da Constituição Federal de 1988.

O presente Capítulo tem por objetivo apresentar um conceito para o termo ‘democracia participativa’ e tecer alguns comentários sobre os princípios constitucionais que sustentam a participação popular.

### **2.1 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Nos últimos anos, significativo foi o crescimento da participação popular junto à Administração Pública, principalmente, após a Constituição Federal de 1988, que é considerada a Constituição Cidadã. Em seu preâmbulo, a Carta vigente ressalta que o Brasil é um Estado Democrático, ensejando, assim, a participação popular na gestão da coisa pública (BRASIL, 2008).

O termo 'participação' vem da palavra 'parte', fazendo menção à associação, representando o ato de “tomar parte numa determinada atividade ou negócio, ter parte, fazer diferença, contribuir para construção de um futuro melhor” (BORDENAVE, 2009, p. 22).

É oportuno lembrar que na participação popular, o povo também é agente de decisão. E sua voz deve ser ouvida. A participação popular é algo que legitima uma democracia, de forma que tal faculdade possui um significado especial para países a exemplo do Brasil, que saiu de um regime ditatorial e atualmente vive um novo momento político, caracterizado pela participação da sociedade nas diferentes esferas do poder público.

Por outro lado, de acordo com Santin e Mattia (2008, p. 196), além dos mecanismos enumerados no Constituição de 1988, em seu art. 14, existem outros dispositivos que garantem a democracia participativa. São eles:

- a) os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5º, XIV e XXXIII);
- b) o direito de petição e de certidão em repartições públicas (art. 5º, XXXIV);
- c) a participação dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que se discutam seus interesses (art. 10);
- d) direito de fiscalização pelos contribuintes das contas dos municípios (art. 31, § 3º);
- e) possibilidade de, na forma da lei, haver a participação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, § 3º);

- f) direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidade perante as Cortes de Contas (art. 74, § 2º);
- g) obrigatoriedade de o sistema de seguridade social observar o caráter democrático e descentralizado da administração, numa gestão quadripartite (art. 194, VII).

Apesar de a Constituição Federal estabelecer todos esses princípios, muitos dos dispositivos acima citados ainda aguardam regulamentação. Quanto àqueles autoaplicáveis, os agentes políticos que conduzem as instâncias governamentais dificilmente compartilham seu poder decisório com a população que os elegeu. E, essa posição em completo desrespeito à Carta Magna, faz com que esses dispositivos constitucionais tornem-se inócuos.

Com a ampliação da participação popular vem sendo estimulada a gestão democrática, que bem caracteriza o estado democrático de direito. Por essa razão, ela deve ser valorizada e incentivada, para que o cidadão possua maiores oportunidades e espaços para exercer seus direitos.

Entretanto, apesar da contribuição que essa possibilidade jurídica pode proporcionar ao desenvolvimento social de um país, no Brasil, tal participação ainda se apresenta de forma inibida. Assim sendo, é necessário que a sociedade como um todo tenha consciência de seu papel. E mais, que o cidadão deixe de perguntar o que a sociedade pode fazer por ele e passe a perguntar de que forma ele pode contribuir para que haja mais desenvolvimento e justiça social.

Entendem Oliveira e Araújo Júnior (2007, p. 6631) que:

Quando a Constituição determinou que a democracia participativa seria um modelo para o país, e o legislador infraconstitucional operacionalizou-a, colocou em prática este modelo, tem-se que a conquista social de participação na gestão das cidades é um avanço da própria sociedade e se o direito constitucional direciona à ampliação destas conquistas, qualquer tentativa de diminuí-las constituirá afronta aos comandos constitucionais.

Na forma demonstrada, vê-se que o direito à participação popular na administração pública é uma garantia constitucional. A Lei Maior teve todo um cuidado em traçar e enumerar os passos que deve ser observados quando da participação popular. Noutras palavras, ela colocou à disposição da sociedade uma série de mecanismos que lhe garantem os meios de acompanhamento da gestão pública, podendo, inclusive, participar das decisões relacionadas à gestão e aplicação dos recursos públicos.

Segundo Pedra (2003, p. 14), a democracia indireta que também absolve a concepção de representativa, pode ser entendida como aquela “em que o povo, fonte primária do poder,

se governa por meio de representantes eleitos periodicamente por ele, que tomam em seu nome e no seu interesse as decisões políticas, envolvendo assim o instituto da representação”.

A democracia representativa no ordenamento jurídico pátrio, convive com a democracia participativa harmonicamente e estão aptas pelo texto constitucional para o exercício do poder político. Mesmo assim, deve-se destacar que “os representantes são necessários, mas a opinião do povo deve fundar e legitimar suas decisões” (SANTIN, 2003, p. 220).

Por outro lado, a democracia participativa produz um novo cenário na sociedade, permitindo que o espaço público passe a ser ocupado por atores que anteriormente não tinham acesso a esse espaço, oportunizando-lhes o direito de reivindicar junto ao Estado, consolidando, desta forma, o conceito de cidadania.

Corroborando com esse pensamento, destaca Baierle (2010, p. 192) que:

[...] a cidadania se constrói pela participação direta e indireta dos cidadãos, enquanto sujeitos políticos, não apenas para a solução de seus problemas sentidos, sem espaços públicos onde as decisões coletivas possam ser cumpridas, mas também para um processo de radicalização democrática, através do desempenho instituinte, transformador da própria ordem na qual operam.

Nesse sentido, percebe-se que a participação popular além de ser um meio através do qual a Administração Pública pode se tornar mais transparente e eficiente, consolida o processo de construção da cidadania, visto que essa forma de participação já se reveste numa das maneiras de se exercer tal faculdade.

Na participação popular é dado espaço a todos os cidadãos, que se traduz no direito de participar e tornarem-se politicamente autônomos, podendo, nas diferentes esferas públicas, discutirem os seus problemas e as suas necessidades (HABERMAS, 2003).

Deve-se registrar que a Emenda Constitucional nº 19, ao alterar o *caput* do parágrafo terceiro do art. 37, adicionando-lhe três incisos, introduziu a participação popular entre os princípios constitucionais, dando uma nova moldura ao direito administrativo brasileiro.

Este princípio, por sua vez tem “a importante função de retificar o distanciamento da organização administrativa em relação ao cidadão, trazendo aquela mais próxima deste, legitimando mais sua atuação” (GUIMARÃES; LEMOS, 2009, p. 8055).

Desta forma, percebe-se o quanto foi positiva a contribuição dada pela Emenda Constitucional nº 19, possibilitando a concretização da participação popular nos organismos que integram a Administração Pública no Brasil, dando a esta mais legitimidade.

A partir dessa alteração constitucional, a Administração Pública, em suas diferentes esferas, passou a colocar em práticas os mecanismos que veem possibilitando a participação popular. Assim, ampliaram-se os conselhos nacionais, estaduais e municipais, demonstrando que a população encontra-se, de certa forma, mais presente nos processos de tomadas das decisões administrativas.

É importante assinalar que a democracia participativa se sustenta em dois princípios básicos, que são os princípios da soberania popular e o da participação.

Abordando tais princípios, Santos et al. (2013, p. 24) fazem o seguinte comentário:

O princípio da soberania popular se traduz na máxima de que todo direito emana do povo e deve ser exercido em benefício do próprio povo, ou seja, em benefício do cidadão, independentemente de sua origem ou classe social. Já em relação ao princípio da participação, entende-se que a democracia consolida-se com a efetiva participação do povo no poder, contribuindo na formulação de propostas e ações que podem ser executadas pelo poder público, objetivando atender às necessidades da população.

Não se pode pensar num país democrático sem uma referência expressa ao princípio da soberania popular, visto que num estado democrático o ‘poder emana do povo’, que, por sua vez, possui constitucionalmente o direito de participar do poder, de forma indireta, através de seus representantes ou participando diretamente se fazendo presente nos conselhos/colegiados, o que representa uma democracia participativa, pressuposto para a gestão democrática.

Para se compreender o que é democracia participativa, é de suma importância definir o que é participação.

De acordo com Bordenave (2009, p. 22), por participação entende-se o ato de “tomar parte numa determinada atividade ou negócio, ter parte, fazer diferença, contribuir para construção de um futuro melhor”.

Assim sendo, quando se fala em participação social não se fazendo referência apenas ao ato de estar presente a determinado ato ou evento. Para que haja realmente participação social é necessário que a sociedade participe de forma consciente e responsável. E mais ainda, que ela, com sua presença, contribua de forma positiva na construção de um projeto que traga benefícios para a coletividade.

## 2.2 O PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR

Visando garantir um conjunto de direitos ao cidadão e à sociedade como um todo, a Carta Magna em vigor estatuiu uma série de princípios, que devem ser observados pela administração pública no cumprimento de suas funções.

Os princípios democráticos e participativos constituem verdadeiras máximas constitucionais e estão situados no topo da hierarquia jurídica. Baseados neles, se estrutura a chamada democracia participativa<sup>1</sup>.

Silva (2005) lembra que a democracia repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que são considerados como suas bases conceituais. São eles:

- a) o da soberania popular;
- b) o da participação, direta ou indireta, do povo no poder.

O princípio da soberania popular se traduz na máxima de que todo direito emana do povo e deve ser exercido em benefício do próprio povo, ou seja, em benefício do cidadão, independentemente de sua origem ou classe social. Já em relação ao princípio da participação, entende-se que a democracia consolida-se com a efetiva participação do povo no poder, contribuindo na formulação de propostas e ações que podem ser executadas pelo poder público, objetivando atender às necessidades da população.

Por outro lado, a Constituição Federal em vigor ao abordar a soberania popular, que é reconhecida pelo Estado Democrático, afirma que:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
I - plebiscito;  
II - referendo;  
III - iniciativa popular (BRASIL, 2008, p. 24).

Partindo do que estabelece a Carta Magna, a participação popular se configura como o direito de participação política. Através dele, o cidadão passa a participar da administração da coisa pública, fiscalizando a aplicação dos recursos e opinando sobre aquilo que deve ser considerado prioridade.

A soberania popular é o princípio que expressam os valores que fundamentam o Estado. No entanto, o mesmo vem passando por profundas transformações, de forma tal que os valores democráticos não vêm mais sendo alcançados através da democracia representativa tradicional, oriunda do Estado Liberal.

---

<sup>1</sup> Democracia participativa ou semidireta: caracteriza-se pela coexistência de mecanismos da democracia representativa com outros da democracia direta (referendo, plebiscito, revogação, iniciativa popular, etc.) (PEDRA, 2003, p. 14).

Mais do que nunca vem sendo exigido “uma participação efetiva da população na gestão da coisa pública, unindo-se institutos de representação com institutos de participação, visando responder à crise de legitimidade de que padece a democracia moderna” (SANTIN; MATTIA, 2008, p. 181).

A sociedade atual, que cada vez mais se mostra complexa e exige do Estado mudanças em suas bases jurídicas, visando à promoção da Gestão Democrática, numa resposta à ineficiência que vem caracterizando os atos da administração pública, principalmente, no âmbito municipal.

Assim, contemplando esta nova realidade, no dia 11 de julho de 2001 o governo federal editou a Lei nº 10.257 (Estatuto da Cidade), regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, “traçando novas diretrizes para a política urbana no município” e visando promover a gestão democrática da cidade, “a qual garante a participação da população e de associações comunitárias na elaboração e execução de projetos de política urbana no município” (SANTIN; MATTIA, 2008, p. 181).

É importante destacar que essas formas de participação popular na gestão pública podem solidamente contribuir para que o princípio da eficiência na administração pública municipal seja efetivado, fazendo com que a mesma torne-se também mais transparente e ofereça respostas/soluções mais eficazes aos problemas que afligem a população.

### 2.3 A SOCIEDADE PARTICIPATIVA

Ao longo do século XX, o Estado brasileiro passou por profundas e significativas transformações. Após vivenciar um longo período ditatorial (1964-1985) retornou à Democracia, processo esse que foi consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que deu ao Brasil uma concepção de Estado Social Democrático, fortalecendo o que se denomina de sociedade participativa.

Nesse sentido, destacam Santos et al. (2013, p. 24) que:

A Constituição Federal promulgada em 1988 fixou os princípios que norteiam a gestão participativa, abrindo espaços para a chamada participação popular. Trata-se de uma iniciativa inovadora e ao mesmo tempo necessária, diante das transformações pelas quais vem passando o Estado, do qual, com maior frequência a sociedade vem exigindo mais transparência em suas ações.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 essa forma de participação vem se ampliando na sociedade brasileira, garantindo um maior espaço para o cidadão e para

a sociedade civil organizada nas decisões da administração pública, principalmente, quando da elaboração dos chamados orçamentos participativos e da definição das políticas públicas, bem como do acompanhamento de seu processo de execução.

Antes da Constituição Federal de 1988, a participação popular na gestão pública, em suas diferentes esferas, não existia. O povo não possuía direito de voz e nem poder de decisão, situação esta que bem caracterizou o regime ditatorial instituído no país, a partir do golpe militar de 1964.

Durante o período de transição que antecedeu a promulgação da atual Constituição, a sociedade brasileira começou a se organizar. Foram criados vários movimentos sociais, que de forma significativa contribuíram para mudar o país e influenciar a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), oficialmente instalada em princípios de 1987, fazendo com que esta inserisse no texto constitucional os mecanismos que possibilitassem a participação popular.

Assim, com a promulgação da atual Constituição Federal, o Brasil não somente passou a ser definido como um país democrático como também teve a soberania popular fortalecida, permitindo que a sociedade, de forma direta ou indireta, participe do poder (SILVA, 2005).

Assim sendo, foi adotada no país a democracia participativa, que, segundo Pedra (2003, p. 14), “caracteriza-se pela coexistência de mecanismos da democracia representativa com outros da democracia direta (referendo<sup>2</sup>, plebiscito, revogação, iniciativa popular, etc.)”.

A utilização dos mecanismos de participação popular acima apresentados encontra-se expressa nas disposições contidas no art. 14, da Carta Magna em vigor. No contexto atual, a expressão participação popular sempre aparece correlacionada à expressão ‘democracia participativa’, ambas possuindo respaldo constitucional.

Complementando esse pensamento, Vieira (2009, p. 15) destaca que:

A Constituição de 1988 institucionalizou princípios pautados em conceitos como participação e controle social. O texto constitucional exerceu influência determinante no formato e conteúdo das políticas públicas que se seguiram no debate sobre participação e espaços público no Brasil. O texto constitucional, aponta para o exercício da soberania popular através da adoção de uma teoria democrática participativa [...].

---

<sup>2</sup> Referendo: “Consulta popular. O povo é chamado diretamente às urnas para opinar e decidir sobre uma política pública [...]. Há distinção entre referendo e plebiscito: no primeiro o cidadão é convocado a votar após a edição da norma legal, devendo ratificá-la ou não; no segundo, convoca-se o povo para opinar antes da criação da lei” (GUIMARÃES, 2010, p. 200).

Nesse sentido, percebe-se que significativos foram os avanços proporcionados pela Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à criação de espaços populares junto à administração, nos quais o cidadão tenha direito de voz e de participar do processo de decisão.

De forma complementar, Santos et al. (2013) ressalta que:

[...] a participação popular se configura como o direito de participação política, no exercício do qual o cidadão participa da administração da coisa pública, fiscalizando a aplicação dos recursos e opinando sobre aquilo que deve ser considerado prioridade.

Pelo demonstrado, mediante a participação popular, o indivíduo exercita o seu direito de cidadão. Ele participa das ações levadas a cargo por parte da administração, contribuindo no processo de decisão, exercendo o controle externo, mediante a fiscalização da aplicação dos recursos. Nesse tipo de participação, é garantido o acesso a todo e qualquer cidadão, oportunizado a todo o espaço para discussão dos problemas de sua comunidade ou instituição a que se encontra vinculado.

Acrescenta Gohn (2003, p. 30) que:

[...] a participação é um processo de vivência que imprime sentido e significado a um movimento social, desenvolvendo uma consciência crítica e gerando uma cultura política nova. A defesa da democracia participativa a partir dos movimentos sociais como critério legitimador da própria democracia e como canal de manifestações das classes oprimidas é uma necessidade do Estado Democrático de Direito, bem como uma clara e evidente forma de desenvolvimento.

Nesse sentido, é a participação da sociedade de forma efetiva e consciente que fortalece a Democracia, transformando-a em participativa. Quando existe uma maior participação popular, dificilmente o Estado conseguirá se afastar da democracia, partindo do princípio de que esta se nutre da participação consciente da sociedade.

Esclarecem Santos et al. (2013) que quando existe uma maior participação da sociedade, a administração pública torna-se mais transparente, e ao mesmo tempo, adquire celeridade, torna-se eficiente e cumpre melhor o seu papel, que é promover o bem estar de todos os seus cidadãos.

Através da participação, a sociedade tem em suas mãos a oportunidade de apontar o caminho 'correto' para a gestão pública, no que diz respeito à aplicação dos recursos públicos e ao processo de definição das políticas públicas. No entanto, somente existe participação popular quando o cidadão - independentemente da classe a que pertença - tenha uma participação política. É essa condição que caracteriza juridicamente a participação popular.

Apresentado os conceitos de democracia participativa e participação popular, já é possível se discutir o que vem a ser gestão democrática, visto que o conceito desta encontra-se estruturado a partir da participação da comunidade no processo de gestão.

### 3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA: Características básicas

A gestão democrática é algo necessário ao Estado democrático, que exige uma maior participação da sociedade. Essa participação é necessária porque a própria democracia dela necessita. Sem a participação efetiva da sociedade não há como se falar em Estado democrático ou democracia, de forma que entre estes existe uma interligação.

O presente Capítulo tem por objetivo apresentar as características básicas da gestão democrática, bem como abordar a contribuição esta pode proporcionar à administração pública.

#### 3.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA: Construindo um conceito

No contexto atual, a palavra gestão possui uma grande utilização, tanto no contexto empresarial, quanto no âmbito da administração pública, de forma o referido termo vem ocupando um amplo espaço em todos os segmentos sociais, principalmente, na mídia.

Para que se compreenda melhor a definição de gestão democrática, é importante inicialmente definir o que é gestão.

De acordo com Cury (2005, p. 14):

Gestão provém do verbo latino *gero, gessi, gestum, gerere* e significa: levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar [...]. O termo gestão tem sua raiz etimológica em *ger* que significa fazer brotar, germinar, fazer nascer. Da mesma raiz provêm os termos genitora, genitor, gérmen.

Assim sendo, percebe-se que a gestão encontra-se diretamente ligada ao termo executar. Desta forma, quem gerencia, exerce determinado controle, conduz e ao mesmo tempo, produz. Logo, a gestão pode ser entendida como sendo um encargo, que alguém possui. Uma missão, na qual o titular tem o compromisso de não somente administrar, mas também de produzir.

De acordo com Cordeiro e Ribeiro (2002, p. 2), “gerir hoje envolve uma gama muito mais abrangente e diversificada de atividades do que no passado. Conseqüentemente o gestor hoje precisa estar apto a perceber, refletir, decidir e agir em condições totalmente diferentes das de antes”.

A ideia básica que se tem de ‘gestão’ é a de trata-se que da administração/gerenciamento de uma atividade pública ou privada. Por outro lado, quando se gerenciar, necessariamente, de forma direta ou indireta, trabalha-se com pessoas.

Ainda de acordo com Cury (2005, p. 15), a gestão pode ser apresentada como sendo “a geração de um novo modo de administrar uma realidade e é em si mesma, democrática, já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo”.

Partindo deste princípio, a gestão é construída a partir do diálogo, sem o qual esta não se concretiza, não se realiza, não produz resultados. Assim sendo, acolhido esse entendimento, em sua própria essência, a gestão já absolve um espírito democrático.

É importante destacar que na atualidade, vem se incentivando gestão democrática ou participativa, no âmbito da administração.

Complementando esse pensamento, de acordo com Cordeiro e Ribeiro (2002, p. 3):

A gestão participativa é o modelo de gestão que mais se adapta ao novo homem da sociedade do conhecimento, indivíduo este que tem como característica marcante o inconformismo diante de respostas vagas e atitudes sem sentido. Nesta sociedade, os indivíduos exercem sua cidadania, assumem responsabilidades, opinam sobre decisões que afetam sua vida.

Nota-se, portanto, que o próprio contexto atual exige e ao mesmo tempo favorece a gestão democrática ou participativa. Por outro lado, embora possua raízes na antiga Grécia, a gestão democrática somente passou a gozar de elevado prestígio com a instituição do Estado Democrático.

No caso, específico do Brasil, a gestão democrática é utilizada nas três esferas de governo. No entanto, tem que reconhecer que ainda existe muito a ser feito para que a gestão democrática tenha realmente visibilidade.

Complementando esse pensamento, Vieira (2010, p. 86) ressalta que:

A gestão democrática consiste na administração coletiva empreendida pelo Poder Público com a participação da população interessada nos assuntos que dizem respeito à sua vida em sociedade. A gestão democrática de bem ou interesse é um corolário da democracia deliberativa. Na gestão democrática, verifica-se a participação da população na Administração, como se infere-se da leitura dos arts. 194 § único, VII e 206, VI, da Constituição Federal, que cuidam, respectivamente, das ações conjuntas dos Poderes Públicos e da sociedade, com o objetivo de assegurar os direitos atinentes à saúde, à previdência e à assistência social e ao ensino público, como foi ressaltado.

Devidamente amparada pelas disposições contidas na Constituição Federal, a gestão democrática configura-se como uma extensão da democracia deliberativa. Na gestão democrática, a sociedade é convocada a participar das decisões relacionadas aos assuntos públicos. Esse tipo de gestão é utilizado nas três esferas de governo.

Ainda segundo Vieira (2010, p. 84):

A democracia deliberativa concilia a soberania popular com o Estado de Direito, pela participação no debate e deliberação dos indivíduos, que em princípio, estavam submetidos a acatar decisão que não tiveram oportunidade de discutir, caso ela não fosse adotada.

Com a democracia deliberativa, o Estado não perde e nem tem a sua soberania ameaçada, ao ceder espaço ao cidadão. Na verdade, o Estado sai mais fortalecido. Suas ações tornam-se mais transparentes e confiáveis. Por outro lado, com a democracia deliberativa, o cidadão ganha voz e espaço, passando a fazer parte das discussões relacionadas aos problemas/assuntos que dizem respeito à sua comunidade, por exemplo.

É importante de destacar que os termos participação e cidadania<sup>3</sup> possuem uma estreita ligação. Especificamente, no que diz respeito à cidadania, esta, segundo Bairle (2010, p. 192):

[...] se constrói pela participação direta e indireta dos cidadãos, enquanto sujeitos políticos, não apenas para a solução de seus problemas sentidos, sem espaços públicos onde as decisões coletivas possam ser cumpridas, mas também para um processo de radicalização democrática, através do desempenho instituinte, transformador da própria ordem na qual operam.

Desta forma, não há como se desassociar a palavra cidadania dos termos participação e democracia. Através do segundo termo [participação] se exerce o primeiro [cidadania] e se consolida o terceiro [democracia]. Assim sendo, através participação se constrói a cidadania e se consolida a democracia.

Ainda na concepção de Cury (2005, p. 15):

A gestão democrática, enquanto temática histórica, nos move em direção contrária àquela mais difundida em nossa trajetória política, em que os gestores se pautam ora por um movimento paternalista, ora por uma relação propriamente autoritária. Paternalismo e suas variantes, autoritarismo e congêneres são formas de pensar e agir sobre o outro não reconhecido como igual.

Durante muito tempo, a administração pública brasileira foi caracterizada pelo autoritarismo e impulsionada pelo paternalismo, situações que impossibilitava o desenvolvimento de qualquer iniciativa que se configurasse como sendo gestão democrática. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, essa realidade começou a mudar. O próprio Estado brasileiro mudou o que demonstrou a necessidade de uma nova forma de

---

<sup>3</sup> Cortina (2005, p. 42) afirma que “a cidadania é, então, um estatuto jurídico, mais que uma exigência de implicação política, uma base para reclamar direitos, e não um vínculo que pede responsabilidades”.

gestão, compatível com seu regime político. Com isso, a gestão democrática ganhou força e espaço.

Considerada como sendo a ‘Constituição Cidadã’, a Carta Magna de 1988, segundo Cury (2005, p. 16) fez:

[...] uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo, que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão.

Pelo exposto, a gestão democrática é dotada de um caráter descentralizado, dando a um número maior de sujeitos políticos o poder de decisão, compartilhando-a. E, através dela que muitos indivíduos ganham representatividade, exercendo melhor a sua cidadania. O modelo cooperativo que caracteriza a gestão democrática é construído a partir da participação social.

Explica Paro (2012), que a gestão democrática é sinônimo de divisão de atribuições. É, na verdade, cooperação, mecanismo de exercício de poder que contribui para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, acrescenta Vieira (2009, p. 2) que no contexto atual:

Observa-se a preocupação com a eficiência e a legitimidade na Gestão Pública Brasileira. A Administração Pública, atualmente, passa a adotar novos métodos de atuação voltados para a cultura do diálogo, de favorecer o trabalho da sociedade sobre ela mesma. Percebe-se que a administração depende da vitalidade das intervenções sociais e da dinâmica dos atores sociais. A administração assume hoje a função de harmonizar o comportamento dos atores sociais, procurando ser mais transparente, distanciando-se dos modelos burocráticos puramente gerenciais e neoliberais.

Através da gestão participativa a Administração Pública torna-se mais transparente, ganha mais legitimidade, aproxima-se mais da população e ganha em termos de eficiência, reduzindo a burocracia. Os princípios norteadores desse novo tipo de gestão encontram-se esculpidos na Constituição Federal de 1988.

No entanto, para que de fato a gestão democrática se efetive, é de suma importância que exista uma mudança cultural, que todos interessados ou envolvidos nesse processo, estejam abertos a esse processo de mudança e que compartilhe do espírito democrático.

Reconhecendo que a gestão democrática configura-se como algo necessário à sociedade atual, Harada (2012, p. 207) destaca que:

A participação popular, sem dúvida alguma, confere maior transparência nos atos da Administração Pública que, assim, passa a revestir-se da característica de legitimidade, que antecede o plano da legalidade. Essa participação pode ocorrer através da Internet disponibilizando as diferentes matérias objeto de consulta popular em homepages específicos. E, que a administração deve ser não só aberta ao público, como também contar com o concurso da sua colaboração.

Pelo demonstrado, os doutrinadores sempre ressaltam que a participação da população é um grande contributo para à gestão pública, partindo do princípio de que esta última absolve um aspecto de maior transparência e confiabilidade. Na Administração Pública, a transparência se reveste em algo por demais necessário. Sendo, portanto, algo que garante a legitimidade de seus atos.

Quando se aplica a participação popular na Administração Pública, esta absolve a denominação de participação administrativa, que, segundo Baptista (2004, p. 174), pode ser classificada da seguinte forma:

- a) participação orgânica - onde os cidadãos passam a integrar órgãos administrativos, apenas como colaboradores, para a sua organização e funcionamento;
- b) participação funcional - é a atuação do cidadão fora da estrutura administrativa em atividades materialmente pública com o aval da Administração;
- c) participação cooperativa - é a atuação do cidadão como sujeito privado sem exercer função materialmente pública, em atividades de interesses geral, com o apoio do Poder Público.

Quando se analisa a citação acima, verifica-se que são três as formas de participação população na Administração Pública. Quando o cidadão participa de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), por exemplo, tem-se um exemplo de participação orgânica. Tem-se a participação funcional quando o cidadão participa de uma consulta pública. E, a coletiva, quando ele integra uma entidade de utilidade pública, devidamente reconhecida, a exemplo da APAE. No entanto, independentemente do campo onde ocorre a participação popular esta deve ser sempre vista como algo que contribui para a sustentação de democracia e que garante o exercício da cidadania.

### 3.2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

As atividades da gestão pública possuem suas diretrizes centradas na Constituição Federal, de forma que devem ser as mais democráticas possíveis. Colocando em prática essas diretrizes, a realização da gestão pública [que deve respeitar sempre a democracia] e o núcleo do direito administrativo, configuram-se como sendo “a realização dos direitos fundamentais, ou melhor, de interesses de todos os indivíduos” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 61).

Uma forte corrente entre os doutrinadores mostra que o direito administrativo possui a necessidade de mudar de paradigma. Dentre esses doutrinadores se insere Mello (2005, p. 36) que afirma: “o exercício da atividade administrativa envolve a necessidade de selecionar e compor diferentes interesses públicos e privados, não raro com grau de complexidade elevado e diante de centro de interesses contrapostos”.

Entretanto, tem-se que reconhecer que a gestão democrática é um processo de difícil construção, mas não impossível. Não há como se implantar a gestão democrática sem a promoção dos direitos fundamentais: ela se configura como sendo algo que fortalece/concretiza tais direitos. Deve-se ressaltar que a necessidade de se promover melhor os direitos fundamentais será algo sempre patente. Diante dessa necessidade, cabe ao Estado desenvolver os esforços necessários para que a gestão democrática se concretize.

Diante dessa realidade, Schwanka (2011, p. 70) destaca que atualmente:

[...] deseja-se uma nova interação entre o cidadão e a administração, pelo aperfeiçoamento do canal de diálogo, notadamente daquele voltado à tomada de decisão, de tal forma a tornar as informações mais acessíveis e transparentes. Não há dúvidas de que, ao propiciar maior estabilidade nas relações entre estado e sociedade, conferir-se-á maior legitimidade à ação estatal.

Para colocar em prática essa nova perspectiva de gestão pública ao ponto de contribuir para a efetivação dos direitos fundamentais, o Estado brasileiro precisa superar vários desafios. Atualmente, existe a necessidade de mais instrumentos normativos que contemplem a participação popular nas mais variadas esferas da administração pública, facilitando-a, tornando-a mais efetiva, reduzindo os obstáculos que dificultam seu acesso, etc.

Concluindo seu pensamento, Schwanka (2011, p. 71), acrescenta que:

Propugna-se que à nova administração Pública cabe o papel de desconstruir dogmas administrativos clássicos para permitir o avanço dessa nova forma de gestão estatal em que a tutela do interesse público passe a ser compartilhada com a sociedade, sua real titular, mediante o processo administrativo que se afigura uma vertente da

garantia associada a direitos fundamentais, uma vez que as informações coletadas, os argumentos utilizados, propiciam ampla base objetiva para a decisão administrativa, bem como sua maior aceitabilidade.

Pelo demonstrado, a instituição da gestão democrática, tem-se um grande avanço não somente na figura do Estado, mas nas conquistas sociais. A sociedade também sai fortalecida, partindo do princípio de que passa a contribuir para o debate das questões relacionadas à Administração Pública, viabilização das ações mais concretas, que atendem de forma objetiva as necessidades da coletividade.

## **4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: um instrumento de participação popular e transparência na Administração Pública**

O presente capítulo tem por objetivo apresentar o Orçamento Participativo como sendo um instrumento que fortalece a participação popular na Administração Pública. Para tanto, discutiu-se inicialmente a participação popular na Administração Pública, chamando atenção para o fato de que quanto maior for a participação da população nos processos de decisões da Administração Públicas, maiores serão os ganhos e benefícios que poderão ser proporcionados à sociedade. Por último, apresenta-se o Orçamento Público como sendo um instrumento promotor da cidadania política.

### **4.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

No contexto atual, a Administração Pública vem assumindo uma nova configuração, que é caracterizada pela interface entre o Estado e a sociedade. Dessa interface, surgiu o fenômeno da participação administrativa, visto como uma evolução no contexto da Administração Pública contemporânea.

Para Medauar (2011), participação administrativa refere-se:

- a) à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população;
- b) ao decréscimo da discricionariedade;
- c) atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos;
- d) às práticas contratuais baseadas no consenso, negociação e conciliação de interesses.

Como o próprio nome já diz, a participação administrativa traduz-se na divisão das decisões da administração. Na gestão democrática, o povo participa e decide, de forma que a Administração Pública é obrigada a deixar de lado o caráter unilateral que antes conduzia suas ações, passando a priorizar aquilo que é definido como sendo de interesse Público.

No âmbito da Administração Pública Democrática, a participação administrativa proporciona efeitos extremamente positivos. Por essa razão, ela é algo que não deve ser dificultado.

Nesse sentido, entende Santin (2003, p. 127-128) que:

Restringir a participação do povo nos processos decisórios que digam respeito ao seu Município é recusar sua cidadania e, além disso, uma afronta aos princípios constitucionais fundamentais. A criação de canais institucionais que possibilitem à

cidadania a tomada de decisões com igualdade de oportunidade ocasionará a racionalização de recursos e a redescoberta da cidadania em cada um e em grupo, levando a um maior comprometimento da população com o coletivo. Só assim será inaugurada uma gestão democrática participativa, de todos e para todos, a partir da construção de uma cidade mais humana e mais digna de se viver.

Na qualidade de legítima proprietária da coisa pública, a sociedade tem o direito e o dever de controlar a Administração Pública. E, sua participação sem dúvida alguma, auxilia na efetivação do princípio da eficiência na gestão Pública, dando-lhe também mais transparência e seriedade.

Entre as várias formas que proporcionam a efetivação da participação popular na esfera administrativa, têm-se os Conselhos Municipais formados por membros da comunidade ou de organizações da sociedade civil. Deve-se registrar que:

Os conselhos representam hoje uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado. Nos espaços da federação temos conselhos municipais, estaduais ou nacionais, responsáveis pelas políticas setoriais nas áreas da educação, da saúde, da cultura, do trabalho, dos esportes, da assistência social, da previdência social, do meio ambiente, da ciência e tecnologia, da defesa dos direitos da pessoa humana, de desenvolvimento urbano. Em diversas áreas há conselhos atendendo a categorias sociais ou programas específicos (BRASIL, 2004, p. 19).

Tais conselhos possuem uma grande importância para o desenvolvimento da ação administrativa, principalmente, com relação à transparência e à eficiência na Administração Pública. Através desses colegiados é possível definir as prioridades que devem ser observadas pelo gestor público em relação à sociedade.

Nesse sentido, é importante destacar que:

No processo de gestão democrática da coisa pública, consignada pela Constituição de 1988, os conselhos assumem uma nova institucionalidade, com dimensão de órgãos de Estado, expressão da sociedade organizada. Não se lhes atribui responsabilidades de governo, mas de voz plural da sociedade para situar a ação do Estado na lógica da cidadania. São espaços de interface entre o Estado e a sociedade. Como órgãos de Estado, os conselhos exercem uma função mediadora entre o governo e a sociedade. Poderíamos dizer que exercem a função de ponte (BRASIL, 2004, p. 20).

Os conselhos servem como uma espécie de mediadores entre a sociedade e o Estado, Assim, no desempenho de suas funções, tais organismos buscam encontrar soluções que atendam as necessidades da população e/ou proporcionem benefícios à sociedade como um todo, observando sempre às disponibilidades orçamentárias que o governo dispõe, fazendo com que o Estado e a sociedade estejam sempre conectados.

Outro mecanismo através do qual a participação popular deveria contribuir para a efetivação do princípio da eficiência na Administração Pública municipal é o Orçamento Participativo. Este, de acordo com Baierle (2010, p. 199) rege-se pelos seguintes princípios:

- a) participação aberta a todos os cidadãos, sem nenhum status especial atribuído às organizações comunitárias;
- b) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas;
- c) alocação dos recursos para investimento de acordo com uma combinação de critérios gerais e técnicos (ou seja, compatibilizando as decisões e as regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitadas também as limitações financeiras).

Vê-se, portanto, que com a participação popular abre espaços para que todos os cidadãos possam exercer o direito de participarem das decisões administrativas, que digam respeito aos interesses de sua comunidade, de seu bairro, de sua cidade, etc., mediante essa participação, a sociedade tem a oportunidade de apresentar e discutir propostas quando da elaboração do orçamento que será utilizado pela administração na gestão das atividades direcionadas ao município.

#### 4.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: uma experiência brasileira

A Constituição Federal promulgada em 1988 fixou os princípios que norteiam a gestão participativa, abrindo espaços para a chamada participação popular. Trata-se de uma iniciativa inovadora e ao mesmo tempo necessária, diante das transformações pelas quais vem passando o Estado, do qual, com maior frequência a sociedade vem exigindo mais transparência em suas ações.

Esclarecem Rennó e Souza (2012, p. 237) que:

O processo de democratização e descentralização decisória ensejado pela redemocratização do país ampliou as oportunidades para que organizações da sociedade civil intervissem na gestão de políticas públicas, na alocação e controle do orçamento público, principalmente a partir Constituição Federal de 1988.

Pelo demonstrado, a partir da atual Constituição Federal, a sociedade civil organizada passou a ter um maior espaço nos processos de decisões relacionados à gestão pública, indiretamente contribuindo para que esta adquira mais transparência.

A participação popular, como princípio constitucional, também pode ser encontrada em diplomas legais, a exemplo do Estatuto da Cidade, da Lei da Ação Civil Pública e da Lei

de Responsabilidade Fiscal, visto que tais leis determinam que quando da elaboração de políticas públicas urbanas ou de projetos relativos a assuntos de interesse urbano, sejam promovidas audiências e consultas públicas.

Assim sendo, objetivando cumprir tal princípio, desenvolveu-se o chamado Orçamento Participativo, que pode ser reconhecido como sendo um instrumento que ao mesmo tempo em que dá a administração um aspecto de transparência, faz com que esta se torne eficiente e apresente soluções que vão de encontro às reais necessidades da coletividade.

O Orçamento Participativo é uma das experiências de sucesso do controle social, fruto “das mobilizações promovidas por organizações não governamentais”, que tem por objetivo a busca pela “maior transparência e equidade não apenas nos gastos governamentais, mas, também, na alocação de recursos” (BREDEK, 2006, p. 189).

Na concepção de Pires (1999, p. 77), o orçamento participativo pode ser entendido como sendo “a adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentária municipal, com abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação os recursos públicos das prefeituras, representando mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político”.

Desde que foi implantado na Administração Pública brasileira, o Orçamento Participativo tem apresentado de forma significativa bons resultados, mostrando que a participação da sociedade pode se constituir numa iniciativa por demais importante para a Administração Pública, pois faz com que ela adquira transparência e seja acima de tudo, eficiente.

Esclarecem Rennó e Souza (2012, p. 239) que “uma das principais características do Orçamento Participativo, principalmente pelo reconhecimento que obteve de organismos multilaterais como o Banco Mundial e Organização das Nações Unidas (ONU-Habitat), é o grau de participação popular”.

Desta forma, percebe-se o quanto é importante a participação da população na elaboração do Orçamento Público e no processo de tomada de decisão, no contexto da Administração Pública. Pelo demonstrado, essa iniciativa brasileira tem rendido bons resultados no cenário internacional, servindo de norte/roteiro para outros países.

De acordo com Carvalho e Araújo (2010, p. 467-468), o Orçamento Participativo possui com fundamento os seguintes princípios:

- 1) a universalidade da participação; 2) o princípio da publicidade, isto é, as demandas eleitas no OP seriam inseridas ao Plano de Investimento e Serviços do município medida que favoreceria a população a estar em condição de efetivar o

acompanhamento e controle das demandas eleitas; 3) o princípio da auto-regulamentação, quer dizer, o OP funcionará de acordo com as premissas de um Regimento, elaborado por representantes (conselheiros e delegados) eleitos nas assembleias, baseado por critérios técnicos e gerais disponibilizado pelo Executivo; 4) o princípio da prestação de contas, ou seja, o princípio força o governo local a estar prestando conta nas assembleias do OP de todas as atividades (financeiras e execuções de obras e serviços) realizadas no programa.

Em observância aos preceitos constitucionais, todo e qualquer cidadão pode participar do Orçamento Participativo, o que se traduz em universalidade da participação. Tudo que for aprovado no OP deve ser de interesse público. É, portanto, para atender às necessidades básicas da população, que se criou o Orçamento Público.

Para o cumprimento do terceiro princípio acima transcrito, como algo que se desenvolve no âmbito de uma instância deliberativa, o OP necessita de regras pré-estabelecidas para serem seguidas, preservando sempre os critérios técnicos que devem ser observados nas obras e ações desenvolvidas ou levadas a cargo por parte da Administração Pública. Ademais, através do Orçamento Participativo, a Administração Pública, de forma indireta, presta contas de suas ações e mostra-se mais transparente.

De forma complementar, Souza (2002, p. 67) afirma que o orçamento participativo é “um instrumento de gestão urbana que envolve aspectos que vão das estratégias para facilitar e promover a participação do maior número de pessoas a uma necessária preocupação com a dimensão espacial”.

Apontado como sendo um mecanismo que possibilita a representação direta da sociedade no processo de elaboração da Lei Orçamentária, o Orçamento Participativo (OP) vem sendo utilizado no Brasil, fortalecendo o princípio da participação popular, instituído pela Constituição Federal de 1988.

Destaca Breder (2006, p. 201), o Orçamento Participativo é um:

[...] instrumento político-administrativo de gestão compartilhada, cuja origem se deu em Porto Alegre em 1989. Fundamenta-se na deliberação popular de assembleias comunitárias, visando decidir sobre a aplicação dos recursos orçamentários alocados para atendimento de demandas populares.

A primeira experiência com o Orçamento Participativo no Brasil foi realizada na cidade de Porto Alegre, ainda na década de 1980. Os resultados positivos dessa experiência pioneira fez com que tal prática fosse adotada por outros municípios do país. Atualmente, alguns estados da federação já demonstram interesse pelo Orçamento Participativo e veem realizando audiências e consultas públicas nesse sentido. Trata-se, portanto, de uma iniciativa internacionalmente conhecida.

Informa Rennó e Souza (2012, p. 237) que “o Orçamento Participativo (OP), Pressuposto Participativo (PP) ou Participatory Budgeting (PB) são algumas das denominações do programa participativo brasileiro mais conhecido internacionalmente”.

Por outro lado, deve-se destacar que várias são as definições apresentadas para a expressão ‘Orçamento Participativo’. No entanto, Kashiwakura (2005, p. 7) afirma que o mesmo pode ser entendido como sendo a:

[...] programação das atividades governamentais em um determinado período de tempo, geralmente um ano, a previsão dos recursos disponíveis para atender aos gastos correspondentes e a aprovação desse programa por um órgão representativo da soberania estatal.

É, portanto, essa aprovação que legitima os gastos e o próprio Orçamento como um todo, visto que tal legitimidade provém do povo. Com o Orçamento Participativo é possível inserir no plano de ação da Administração Pública a realização de obras e serviços que são essenciais, e, que na ausência da participação popular, poderiam ser colocadas de lado ou substituídas por outras obras de menor relevância social.

Na concepção de Magalhães (2006, p. 40), “o Orçamento Participativo é um importante mecanismo de democracia participativa que permite a integração do cidadão e de grupos de cidadãos na construção da Democracia local do Brasil”.

Corroborando com esse pensamento, Rennó e Souza (2012, p. 237) destacam que “o OP é tido como um efetivo instrumento de Democracia direta, pois oferece aos cidadãos a oportunidade para a participação, deliberação, debate e influência na alocação dos recursos públicos orçamentários”.

De acordo com Carvalho e Araújo (2010, p. 467):

[...] a execução do OP pautar-se-ia na participação aberta a todos os cidadãos do município, na implementação de assembleias onde a atuação da sociedade civil daria de forma direta e, em outro momento, através da forma de representação. A decisão de alocação de recurso municipal estará sob poder dos indivíduos participantes do OP, mas tal decisão estará firmada junto a critérios técnicos e gerais, ou seja, a alocação do investimento municipal terá como suporte as diretrizes estabelecidas pelos técnicos da prefeitura e respeitado os limites financeiros do município.

Pelo demonstrado, o Orçamento Participativo [por ser participativo] é construído pela coletividade. É a população que decide em que o poder público deve aplicar os recursos, observando os critérios técnicos. Definido o que é do interesse da coletividade, é necessário verificar a possibilidade da execução. Quando esta existe, o que foi definido nas assembleias

passa a ser incorporado à proposta orçamentária que será enviada pelo executivo ao legislativo.

### 4.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Instrumento de participação e deliberação, o Orçamento Participativo estimula o debate na sociedade em relação aos futuros investimentos públicos, oportunizando ao cidadão a possibilidade de um maior acompanhamento das contas públicas, bem como na seletividade das prioridades, que devem ser observadas pela administração.

Avaliando o processo de evolução histórica do Orçamento Participativo, Balestero (2011, p. 56) afirma que:

Os Orçamentos Participativos foram se fortalecendo através do entrelaçamento entre os detentores do poder político e as organizações comunitárias municipais que já se articulavam desde a década de oitenta, visando melhorias sociais por meio de espaços públicos de discussão com o fim de implementar políticas públicas. Portanto, sua criação está baseada na interação entre a sociedade civil e o Estado.

Quando se analisa a citação acima transcrita, verifica-se que com o tempo o Orçamento Participativo foi ganhando espaço junto à sociedade, tornando-se mais aceito e acreditado. A realização dessa prática mostrou à população que ela pode ter vez e voz no processo decisório, na Administração Pública. E essa conscientização tem contribuído para solidificar a cultura participativa.

Avaliando a importância do Orçamento Participativo, Azevedo e Rennó (2005, p. 486) afirmam que:

A própria dinâmica do Orçamento Participativo é dotada de grande potencial educativo, significando ganhos em várias dimensões da cidadania. Tal como concebido, o processo através da qual é elaborado permite que, a partir das demandas particularistas e através de um processo de filtragem e de negociações sucessivas, sejam discutidas questões mais amplas da cidade. Permite, ainda, a implementação de políticas redistributivas e compensatórias de solidariedade ante os mais necessitados que se diferenciam das tradicionais.

Acolhido entendimento, percebe-se que o OP possui um caráter educativo, levando o cidadão a repensar seu próprio papel social, assumir o compromisso de contribuir com o processo de construção de uma sociedade melhor para todos. Através desse instrumento,

torna-se mais fácil desenvolver as políticas redistributivas, uma vez que se torna possível oferecer respostas mais concretas para os problemas enfrentados pela sociedade.

O Orçamento Participativo surgiu com a finalidade de proporcionar a sociedade civil à oportunidade de participar democraticamente das decisões governamentais, mostrando à Administração Pública as prioridades em relação às necessidades da população.

Dissertando sobre os instrumentos jurídicos que dão sustentação ao Orçamento Participativo, Breder (2006, p. 201) afirma que:

A Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), art. 44, estabelece a realização de debates, audiências e consultas populares, no plano municipal, sobre Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentária (LDO) e Orçamento Anual (AO) como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Em nível federal, a Lei nº 10.933/2004 (PPA 2004/2007), art. 12, §1º, prevê que “o Poder Executivo promoverá a participação da sociedade civil organizada na avaliação e nas alterações do Plano Plurianual”.

Desta forma, percebe-se que são vários os diplomas legais que disciplinam a realização do Orçamento Participativo, não somente apresentando com um espaço de participação população, mas, sobretudo, como um instrumento de controle social, que possibilita a realização de uma melhor alocação dos valores consignados no Orçamento Público.

É importante registrar que se bem planejado, o OP tem o poder de promover transformação social, através de educação, socialização e delegação de poder, tendo em vista que os representantes dos conselhos municipais e comitês devem ser eleitos, exercendo função semelhante a do Poder Legislativo.

Na opinião de Khair (2010, p. 77):

O orçamento participativo amplia e aprofunda a democracia e desenvolve a cidadania, na medida em que estabelece melhor controle social sobre o Estado, reduz o clientelismo, cria maior coparticipação entre governo e comunidade e, no processo de seu desenvolvimento, são aprimoradas regras de discussão, deliberação e acompanhamento orçamentário das prioridades pactuadas com o governo.

O Orçamento Participativo veio para modificar a elaboração orçamentária no Brasil, usando de maneira eficiente os recursos públicos e capacitando os cidadãos no monitoramento dos gastos públicos. Em matéria de compromisso político, a Administração Pública seja por pressão ou iniciativa própria vem aos poucos se colocando à disposição da sociedade para discutir o Orçamento Público.

O Orçamento Participativo é dotado de vários aspectos promissores que constituem fatores de mudança, proporcionando, segundo Pires (2002), os seguintes benefícios:

- a) avaliação de resultados e correção de rumos;
- b) ênfase na necessidade do 'cliente' e não da 'burocracia'.
- c) enfrentamento dos problemas em parceria com a comunidade;
- d) exorcização do populismo;
- e) fortalecimento das funções do planejamento por exigência da sociedade;
- f) resgate da cidadania;
- g) reversão da cultura da corrupção no setor público.

O Orçamento Participativo continuamente vem mudando a realidade dos pequenos municípios brasileiros, em especial, influenciando principalmente nos aspectos políticos, econômicos e sociais, uma vez que é a partir da iniciativa do Estado que o referido Orçamento se efetiva e a população elenca as prioridades que certamente causarão impactos positivos do ponto de vista econômico e social nessas localidades.

Informam Rennó e Souza (2012, p. 239), alguns aspectos contribuem para o bom funcionamento do Orçamento Participativo. São eles:

- a) a densidade da sociedade civil;
- b) o compromisso político do governo;
- c) o desenho institucional;
- d) o tempo de duração do programa;
- e) os recursos financeiros do município.

Assim, quando tais aspectos são observados e colocados em prática, o Orçamento Participativo tem tudo para dar certo e produzir os resultados esperados, integrando a sociedade ao processo decisório da Administração Pública.

Como todo processo, o Orçamento Participativo enfrentou e ainda enfrenta alguns obstáculos. E, de acordo com Balestero (2011, p. 56-57):

Um dos entraves à consolidação dos Orçamentos Participativos foi o fato de eles atingirem as práticas discricionárias de alocação de recursos, combinando características democráticas e inovadoras de maneira a barrar práticas clientelistas. Além disso, outro obstáculo aos Orçamentos Participativos é a vinculação orçamentária, ou seja, a falta de recursos públicos para a implementação das obras decididas e deliberadas pela população.

Durante muito tempo, a Administração Pública brasileira foi caracterizada pelo clientelismo e como o orçamento participativo encontra-se fundamentado numa concepção totalmente contrária a essa prática, foi amplamente criticado e desestimulado. Barreiras foram levantadas, impedindo o desenvolvimento do Orçamento Participativo enquanto instrumento

de controle social, obstáculos estes que vem sendo superados graças ao processo de conscientização pelo qual vem passando a sociedade brasileira nos últimos anos, que vem de fato conscientizando-se que vive num estado social democrático.

Entretanto, deve-se lembrar que a falta e a escassez de recursos sempre estiveram presente na Administração Pública, fato que vem se tornando mais frequente nos últimos anos em virtude das crises econômicas que se alastram no mundo e desencadeiam seus reflexos sobre o Brasil, e, por que não dizer, em grande parte, graças à crise política na qual encontra-se submerso o país.

Acrescenta Balestero (2011, p. 57-58) que:

[...] os Orçamentos Participativos são um meio de fortalecimento do poder local e de resgate da democracia social propiciando a participação efetiva do povo como cidadãos, a descentralização do poder, o fortalecimento dos Estados e, especialmente, os Municípios, de maneira a criar canais de participação popular a partir do poder local.

O fortalecimento do poder local através do Orçamento Participativo se dá porque as decisões administrativas deixam de serem fruto das ações dos dirigentes, tornando-se atos de iniciativas populares, aprovados por vários atores sociais, ganhando, assim, mais credibilidade e aceitação. Por outro lado, o próprio Orçamento Participativo já representa a descentralização do poder, contribuindo para a eliminação daquele aspecto centralizador e autoritário, que bem caracterizava a Administração Pública no passado.

Desta forma, quando se leva a Orçamento Participativo, a Administração Pública passa a executar aquilo que foi definido pela coletividade e isto elimina os espaços para o favorecimento e o clientelismo. As prioridades, até que se prove o contrário, não serão de alguns, mas estarão voltadas para atender ao que foi definido pela coletividade, através de um maior engajamento político.

Esclarece ainda Balestero (2011, p. 58) que para uma maior propagação do Orçamento Participativo, é de suma importância “a criação de instituições, conselhos, que canalizem o direito à participação direta na gestão pública, tendo em vista que a participação popular origina uma produção dialética e eficaz”.

Assim sendo, havendo uma maior conscientização por parte do cidadão, quanto ao papel que este deve desempenhar na sociedade, sem dúvida alguma o Orçamento Participativo será fortalecido, partindo do princípio de que as instâncias sociais serão ampliadas. Isto porque conscientização social é sinônimo de participação social, que leva ao exercício da cidadania e fortalece a Democracia.

Na concepção de Carvalho e Araújo (2010, p. 462), o OP pode ser também visto como “sendo um instrumento capaz de promover a cidadania política, parte do princípio de que ele tem uma dinâmica capaz de ofertar ganhos à cidadania”.

Visto por este lado, é possível perceber que o Orçamento Participativo produz contribuições de ordem social e política. Seu resultado será de ordem social quando uma necessidade básica da sociedade for atendida e, ao se realizar ou ser promovido, absolve uma conotação política porque estimula o indivíduo a participar, fortalecendo a cidadania, cujo exercício de forma consciente, contribui para o fortalecimento da Democracia.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública sempre foi vista como sendo algo ineficiente e que não atendem aos interesses da sociedade, deixando, por vários motivos, de cumprir as suas funções básicas, dentre as quais destaca-se a missão de promover o bem estar da coletividade.

Assim, por muito tempo e com grande frequência, a Administração Pública realizou obras que teriam sido elaboradas 'de cima para baixo', nunca cumpriram nenhuma função social, quando, na realidade, a comunidade residente em seu entorno necessitava de uma creche, de um hospital ou de simplesmente uma reforma numa escola. De certa forma, o poder público fazia de conta que cumpria o seu papel. Por isso, dificilmente, as reais necessidades da população eram atendidas.

Objetivando suprir esses deslizes promovidos pelo poder público, a Constituição Federal de 1988 inseriu no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da participação popular, através do qual o Estado, ou melhor, a Administração Pública, em seus três níveis, está obrigada a convocar a sociedade para participar da elaboração de políticas públicas, bem como de projetos relativos a assuntos de interesse urbano.

Essa participação popular ainda é um processo em construção. No entanto, quando se olha para trás verifica-se que já ocorreu um considerável avanço. A sociedade vem se conscientizando de seu papel, da importância de participar dos processos decisórios, que envolvem a Administração Pública, exercendo o que pode ser definido como sendo controle social.

No Brasil, sempre se exigiu da Administração Pública mais transparência e mais eficiência. No entanto, faltava no ordenamento jurídico brasileiro instrumentos que oportunizasse à sociedade um maior acompanhamento das ações realizadas pela Administração Pública.

No primeiro passo nesse sentido foi dado através da Constituição Federal de 1988, quando a participação popular tornou-se um princípio constitucional. Posteriormente, novos marcos legais surgiram, com destaque para o Estatuto da Cidade e as Leis de Responsabilidade Fiscal e da Ação Civil Pública, que reforçam o princípio da participação popular e condiciona a elaboração de políticas públicas urbanas à promoção de audiências e consultas públicas.

No entanto, apesar de todo esse aparelho normativo, tem se notado que o Orçamento Participativo - definido como sendo um dos instrumentos que auxilia na efetivação do

princípio da participação popular - ainda é algo muito pouco utilizado na Administração Pública brasileira.

Experiências de sucesso são apresentadas no âmbito municipal. Alguns estados, a exemplo da Paraíba, vêm desenvolvendo esforços no sentido de instituírem como prática efetiva o Orçamento Participativo. Lamentavelmente, a União ainda não manifestou o interesse de convidar a sociedade para discutir o Orçamento geral e ouvir da população brasileira aquilo que é do interesse coletivo, fato que demonstra que o Estado brasileiro não zela de forma plena pela sua própria Constituição.

Como instrumento que trouxe inovação para a gestão pública, o Orçamento Participativo necessita de uma melhor discussão junto à sociedade, principalmente, no meio acadêmico, na esperança de que sociedade brasileira venha a ser mais participativa.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Sérgio; RENNÓ, Virginia. Orçamento Participativo e comportamento eleitoral da população de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo Barros (org.). **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Nova Dimensão, 2005.
- BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina. et al. (org.) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2010.
- BALESTERO, Gabriela Soares. Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.**, v. 8, n. 1, p. 45-76, jan./jun. 2011.
- BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BORDENAVE, Juan. **O que é participação**. 13 Ed. São Paulo: Brasiliense, 2009.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília: MEC/SEB, 2004. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2008.
- BREDER, Jane Carvalho. Controle social: um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo (org.). **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.
- CARVALHO, Cesar Machado; ARAÚJO, Geraldo Jose Ferraresi de. O orçamento participativo: Avanços e desafios do orçamento participativo de Araraquara em direção à ampliação da cidadania local. **Revista Gestão e Sociedade CEPEAD/UFMG**, v. 4, n. 7, p. 459-488, jan-abr., 2010.
- CORDEIRO, José Vicente B. de Mello; RIBEIRO, Renato Vieira. Gestão da empresa. In: FACULDADES BOM JESUS. **Economia empresarial**. Curitiba: FAE Business School, 2002.
- CORTINA, A. **Cidadãos do Mundo: para uma teoria da cidadania**, tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Loyola, 2005.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. O princípio da gestão democrática na educação: Gestão democrática da educação pública. **Boletim Um Salto para o Futuro**, n. 19, out., 2005.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário compacto jurídico**. 14. ed. São Paulo: Rideel, 2010.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; LEMOS, Rafael Diogo Diógenes. Participação popular e eficiência nas agências reguladoras: fundamentos, limites e conflitos. XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo-SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009. **Anais...**

HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARADA, Kiyoshi. **Responsabilidade fiscal: Lei Complementar nº 101/2000**. Comentada e legislação correlata anotada. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KASHIWAKURA, Helder Kiyoshi. **A contabilidade gerencial aplicada ao orçamento-programa como instrumento de avaliação de desempenho**. Brasília: ESAF, 2005.

KHAIR, Almir Antônio. **Gestão fiscal responsável: Guia de orientação para as prefeituras**. 3 ed. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

\_\_\_\_\_. **O direito administrativo em evolução**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de et ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. Democracia participativa e plano diretor dos municípios. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI, 2007, Belo Horizonte. **Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Boiatex, 2007. v. 1. p. 6631-6648.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3 ed. São Paulo, Ática, 2012.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. Na defesa de uma democracia participativa. **Informativo Jurídico Consulex**, v. 17, n. 8, p. 13-16, 24 fev. 2003.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. O princípio constitucional da publicidade da administração pública: o dever de informar e o direito de proteção à imagem e à intimidade à luz da teoria dos papéis sociais. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 4, p. 151-164, junho/2009.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Piracicaba-SP: Edição do Autor, 1999.

RENNÓ, Lúcio; SOUZA, Aílton. A metamorfose do orçamento participativo: Mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 235-252, fev., 2012.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. 5 ed. São Paulo: Best Seller, 2010.

SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso habermasiana. **Notadez**, n. 23, p. 121-131, Porto Alegre, 2003.

\_\_\_\_\_; MATTIA, Ricardo Quinto. Gestão democrática da cidade: novo paradigma para a Administração Pública. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 16, p. 186-202, 2008.

SANTOS, José Ozildo dos et al. Sociedade e participação: A construção do orçamento participativo. **RBDGP**, v. 1, n. 2, p. 23-28, abr.-jun., 2013.

SCHWANKA, Cristiane. A processualidade administrativa como instrumento de densificação da administração pública democrática: a conformação da administração pública consensual. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 80, n. 3, p. , jul.-set., 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo, Malheiros, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VIEIRA, Rejane Esther. Democracia e políticas públicas: o novo enfoque da gestão pública na construção de espaços públicos de participação no estado de direito no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 6, p. 1-19, 2009.

VIEIRA, Sérgio Túlio Santos. A democracia deliberativa e a gestão democrática no estatuto da cidade - consoante entendimento jus-filosófico habermasiano. **Revista da EMERJ**, v. 13, n. 52, p. 69-94, 2010.