



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
COORDENADORIA INSTITUCIONAL DE PROGRAMAS ESPECIAIS  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

**Dellany Maria Dantas Souza**

**MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA NOS  
MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE NO BRASIL**

Campina Grande  
2012

**Dellany Maria Dantas Souza**

**MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA NOS  
MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE NO BRASIL**

Monografia apresentada ao curso de  
Especialização em Gestão Pública  
Municipal da Universidade Estadual da  
Paraíba, como requisito para o título de  
especialista em Gestão Pública Municipal.

**Orientadora: Profa. Dra. Adriana Freire Pereira Férriz**

Campina Grande  
2012

S719m Souza, Dellany Maria Dantas.

Mecanismos de participação popular na gestão pública nos Municípios de pequeno porte no Brasil [manuscrito] / Dellany Maria Dantas Souza. – Campina Grande, 2012.

**43 F.I.L: COLOR**

**MONOGRAFIA (ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL) - UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA, COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL DE PROJETOS ESPECIAIS - CIPE, 2012.**

“Orientação: Profª Dra. Adriana Freire Pereira Ferriz, DSS/UEPB”.

1. Democracia. 2. Mecanismos de participação popular. 3. Pequenos municípios. I. Título.


21. ed. CDD 361.25

**Dellany Maria Dantas Souza**


**MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA NOS  
MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE NO BRASIL**

Monografia apresentada ao curso de  
Especialização em Gestão Pública  
Municipal da Universidade Estadual da  
Paraíba, como requisito para o título de  
especialista em Gestão Pública Municipal.

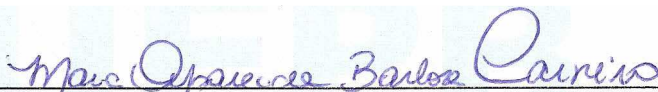
**BANCA EXAMINADORA**



Profa, Ora. Adriana Freire Pereira Ferriz - O IUEPB  
Orientadora



Profa. Dra. Moema Amélia Serpa Lopes de Souza – DSS/UEPB  
Examinadora



Profa. Dra. Maria Aparecida Barbosa Carneiro – DSS/UEPB  
Examinadora

Campina Grande, 25 de maio de 2012

Aos meus pais a quem tanto amo: Maria da Paz Dantas Souza e Gerson Alves de Souza.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus por existir, por tudo que sou e tenho. Agradeço a toda minha família, especialmente, a meus pais, irmãs e irmãos. Ao meu namorado e todos os colegas que compartilharam comigo a rica experiência deste curso.

Agradeço, com muita ênfase, à minha orientadora, professora doutora Adriana Freire Pereira Férriz e a todos os professores e professoras que contribuíram com essa formação. Também a minha tutora Hérica Guimarães, à coordenação do curso de especialização em Gestão Pública Municipal, à secretaria do curso e a todos os que fazem Universidade Estadual da Paraíba.

Agradeço, ainda, aos idealizadores do Programa Nacional de Formação de Administradores Públicos (PNAP).

## RESUMO

Este trabalho examina a participação popular na gestão pública no âmbito dos pequenos municípios brasileiros, buscando analisar os principais mecanismos que os cidadãos residentes em tais municípios têm para participar da gestão pública. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica que utilizou a técnica de análise de conteúdo de textos dos principais autores da área, bem como das principais leis que regulamentam o assunto, dos dados obtidos em portais especializados e do resultado de estudos práticos anteriores. Os resultados apontam que é possível ocorrer, também em âmbito local, a participação direta da população através de plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa – conforme preconiza a Constituição Federal de 1988. E, de forma representativa através dos conselhos gestores – que são espaços de co-gestão, onde governo e sociedade decidem sobre a condução das políticas públicas no município. A partir desta constatação foi possível inferir que são os conselhos gestores o instrumento mais utilizado para participar da gestão pública, esta participação é baseada em representação, e, em virtude disso padece dos vícios inerentes ao sistema representativo. A participação macro, na qual a totalidade ou quase totalidade da população participa de fato (como os instrumentos explicitamente estabelecidos na Constituição de 1988) parece não ser utilizada nos pequenos municípios para decidir questões locais.

**Palavras-Chave:** Democracia. Mecanismos de Participação Popular. Pequenos Municípios.

## **ABSTRACT**

This paper examines popular participation in governance in the context of small Brazilian towns, trying to analyze the main mechanisms that citizens living in these towns have to participate in public management. This is a literature search using the technique of content analysis of texts of the main authors of the area, well as its main laws that regulate the subject, the data obtained in specialized portals and the results of previous empirical studies. The results show that can also occur at the local level, the direct participation of the people through a plebiscite, referendum and popular initiative law - as preconized the Federal Constitution of 1988. And, in a representative manner through the management councils - which are areas of co-management, where government and society decide concerning the conduct of public policies in the town. With this recognition it was possible to infer that the management councils are the most used instrument to participate in public management, this participation is based on representation, and because it suffers from the defects inherent in the representative system. Participation macro, in which all or almost all of the population participates actually (as the instruments explicitly fixed in the Constitution of 1988) seems not to be used in small towns to decide local questions.

**Keywords:** Democracy. Mechanisms for Popular Participation. Small Towns.



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	8
2 TEORIA DA DEMOCRACIA E DA PARTICIPAÇÃO.....	12
2.1 DEMOCRACIA .....	12
2.1.1 Contextualização histórica e tipologias .....	12
2.1.2 Representação por mandato imperativo e por mandato representativo .....	14
2.1.3 Coronelismo x clientelismo.....	16
2.2 PARTICIPAÇÃO .....	18
2.2.1 Aspectos introdutórios.....	18
2.2.2 Dificuldades à prática da participação e suas conseqüências .....	20
2.2.3 Níveis de participação .....	21
3 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE NO BRASIL .....	23
3.1 PLEBISCITO.....	25
3.2 REFERENDO .....	26
3.3 DIFERENÇAS ENTRE PLEBISCITO E REFERENDO.....	27
3.4 INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA .....	28
3.5 CONSELHOS GESTORES .....	31
3.5.1 Conselhos Municipais de Saúde .....	33
3.5.2 Conselhos Municipais na área da Educação .....	33
3.5.3 Conselhos Municipais de Assistência Social.....	34
3.6 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS .....	35
4 APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS.....	38
REFERÊNCIAS.....	40

## 1 INTRODUÇÃO

O que significa viver em um Estado Democrático de Direito? Se democracia é o governo do povo, convém questionar: o povo de fato governa ou tem sua vontade considerada a partir da voz de seus representantes? Estamos aproveitando bem os direitos que nos são “garantidos”? Por que a atuação do cidadão brasileiro na política, na maioria das vezes, se resume a votar? Termos como orçamento participativo, audiências públicas, conferências de políticas públicas, conselhos gestores, etc. são vinculados na mídia com certa frequência, porém, parecem ser ainda pouco vivenciados/usufruídos pela população.

Investigar a participação popular na gestão pública é refletir sobre como as conquistas sociais estão sendo implementadas, como tem se dado a evolução de uma sociedade. Tem-se que com o advento da democratização do país, adveio, também, a possibilidade de democratização das decisões que definem o rumo do mesmo. De acordo com o parágrafo único, artigo 1º, título I, da Constituição Federal (CF) de 1988 “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (BRASIL, 2005, p. 13). A Carta Magna de 1988 estabelece inclusive, em seus incisos I, II e III, art.14 do cap. IV, os mecanismos de participação direta da população: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Vale lembrar que o Brasil é um país autoritário, baseado no coronelismo, com uma história de mais de trezentos anos de escravidão de índios e negros. Esses fatores são certamente bastante significativos para explicar o nível de consciência política que se tem atualmente. Tem-se um povo, em média, de baixa escolaridade, passivo, desmotivado e inseguro para participar das decisões sobre a condução do município, estado e país.

Há, ainda, que se falar no desinteresse por parte de quem está no poder em incentivar e/ou promover essa participação – isso no melhor das hipóteses, pois há casos severos de burla, de desrespeito mesmo. É muito perceptível, em muitas partes do país, que as classes dominantes parecem não

ter interesse que o povo participe da gestão pública, que de fato exerça seu papel de cidadão. Nesse sentido, afirma Diniz (apud FERREIRA, 2006, p. 14) “o controle social é fator favorável ao êxito na gestão pública, permitindo evitar a apropriação da máquina por interesses privados, o desperdício, além da alocação de recursos para fins não previstos”.

E como ocorre a participação da população na administração pública em municípios de pequeno porte? Quais mecanismos os cidadãos desses municípios têm a sua disposição para exercitarem sua cidadania? Nas cidades maiores tem havido, nos últimos tempos, uma tendência de se considerar a participação da população nos processos de definição de demandas e prioridades a serem incorporadas pelo orçamento municipal, como é o caso dos orçamentos participativos disseminados em mais de trezentos municípios brasileiros. Contudo, esse número é pouco expressivo quando consideramos que no país existem mais de cinco mil e quinhentos municípios, e ainda que nos de pequeno porte essas práticas quase inexistem. Além disso, os municípios com menos de vinte mil habitantes são desobrigados no que se refere à elaboração do plano diretor.

Ademais, os pequenos municípios possuem outras especificidades que tornam a sua realidade divergente dos centros maiores; as relações entre cidadãos e gestores públicos, por exemplo, são mais “pessoais”. Ou seja, geralmente os políticos conhecem os eleitores pelo nome e identifica-os por suas orientações partidárias; reservando privilégios aos aliados e perseguição aos opositores.

A partir da constatação de tal realidade e do anseio de interagir mais apropriadamente neste contexto, surge esta pesquisa. Some-se a isso o fato de que, embora a participação popular na gestão pública seja um tema bastante pesquisado na contemporaneidade – encontram-se pesquisas discutindo os mecanismos expressamente instituídos na Constituição de 1988 (plebiscito, referendo e iniciativa popular), outras discutindo o mecanismo do orçamento participativo, outras o mecanismo dos conselhos –, não foi encontrado nenhum trabalho com proposta de explicar o que em municípios pequenos pode efetivamente ser usado como instrumento para se participar das decisões políticas. Surge, assim, um questionamento: quais os principais

mecanismos de participação popular na gestão pública em pequenos municípios?

Dessa forma, este estudo objetiva analisar os principais mecanismos que os cidadãos residentes em pequenos municípios no Brasil têm para participar da gestão pública.

Ademais objetiva-se ainda:

1. Refletir sobre o significado da democracia e suas formas;
2. Refletir sobre a importância e os entraves à participação;
3. Apresentar e discutir os principais mecanismos de participação popular na gestão pública em pequenos municípios;

Assim, as principais categorias conceituais abordadas, neste trabalho, foram democracia e participação. Nas quais se discutem aspectos relacionados à origem, à tipologia, aos instrumentos de prática, às limitações, etc.

Com relação à metodologia utilizada para o desenvolvimento deste estudo, tem-se uma pesquisa bibliográfica, que segundo Vergara (2004, p. 48), é um “estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é material acessível ao público em geral”. Assim, este estudo se deu a partir da técnica análise de conteúdo de alguns textos produzidos por teóricos da matéria, bem como das principais leis que regulamentam o assunto, dos dados obtidos em portais especializados, do resultado de estudos práticos anteriores, etc.

Os autores, com suas respectivas temáticas, que mais subsidiaram esta pesquisa foram:

Quadro 1: Autores e temas centrais para análise bibliográfica

<b>Autor e ano</b>	<b>Temática chave</b>
Bobbio, 1999; Sartori, 1994	Democracia: origem, formas, significados.
Leal, 1997; Faoro, 2001; Farias, 2000.	Coronelismo e clientelismo.
Bodernaves apud Borba, 2006; Paterman, 1992.	Participação: conceito, importância, entraves.
Ahuad, 2004; Faria, 2006; Fleury, 2006; Bonavides, 1999; Brasil, 2005; Lei Federal n. 9.709/98.	Plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa: conceitos, importância, limitações, experiências, etc.

Avritzer, 2006; Gonh, 2001; Olho Vivo no Dinheiro Público, 2009.	Conselhos gestores: conceitos, características, limitações
Tatagiba, 2002; Araújo, 2006; Dombrowski, 2008.	Pesquisas empíricas sobre a atuação dos conselhos gestores

Fonte: Elaboração da autora, 2012

Para o alcance dos objetivos, este estudo está estruturado em capítulos da seguinte forma:

No segundo capítulo apresenta-se um resgate teórico acerca da teoria da democracia e da participação. Nele são tratados conceitos, aspectos históricos dos fenômenos, tipologias, etc.

Já no terceiro capítulo, concentram-se na discussão dos principais mecanismos de participação popular na gestão pública em municípios de pequeno porte, suas características, experiências, entraves à implantação e atuação, etc.

E, por último, tenta-se, no quarto capítulo, tecer algumas aproximações conclusivas a partir análise cuidadosa da literatura – incluindo as legislações relacionadas – dos dados obtidos através de portais nacionais e de outras pesquisas práticas.

## 2 TEORIA DA DEMOCRACIA E DA PARTICIPAÇÃO

### 2.1 DEMOCRACIA

Inicialmente esclarece-se que este tópico não pretende fazer um resgate completo a respeito da teoria da democracia; sabe-se quão vasto é o assunto e aqui o objetivo é apenas contextualizá-lo.

#### 2.1.1 Contextualização histórica e tipologias

Especula-se que o surgimento das ideias acerca da democracia ocorreu na Grécia antiga há aproximadamente 500 anos a.C. Pensada e estudada em muitos aspectos, o entendimento mais popular e literal do termo democracia é “governo do povo”. Democracia compreendida como governo do povo, contudo, é a concepção e experiência primeira desse regime de governo que ocorreu na antiguidade clássica; na atualidade é possível se observar basicamente três níveis de democracia: democracia direta, democracia semidireta, e democracia indireta (BOBBIO, 1999; SARTORI, 1994).

- I. Democracia direta: os cidadãos discutem e votam diretamente as principais questões de seu interesse. A origem dessa prática, remonta às reuniões dos cidadãos nas praças das *pólis* gregas para demandarem as principais decisões do Estado – lembrando que na Grécia antiga nem todo indivíduo era cidadão, e, portanto, o exercício de opinião política estava limitado a uma parcela específica da população. Neste modelo os cidadãos não delegam seu poder de decisão. As decisões eram tomadas por meio de assembleias gerais;
- II. Democracia indireta (representativa): Na democracia representativa o povo participa da tomada de decisões através de seus representantes eleitos, os quais devem expressar a vontade popular. O exercício da soberania pelo povo só ocorre no dia da eleição e consiste no ato do voto;

III. Democracia semidireta (participativa): é quando coexistem as duas formas, direta e indireta. Ou seja, são eleitos representantes responsáveis por representar a vontade popular, mas há também mecanismos de os cidadãos expressarem diretamente suas opiniões, tais como as leis de iniciativa popular, referendo e plebiscito existentes no Brasil.

Destarte, embora o termo democracia, derivado do grego *demos* = povo, *cratos*= poder, signifique exatamente governo/poder do povo, é possível inferir que a forma direta de democracia esbarra em dificuldades principalmente no tocante a sua aplicação em Estados grandes e complexos como os da atualidade. Em um país geograficamente grande e populoso como o Brasil, por exemplo, a existência de uma democracia direta mostra-se inviável pela dificuldade em aferir diretamente a vontade de todos os habitantes em tão grande extensão territorial e densidade populacional. Dessa forma, é pouco provável que nas complexas e multifacetadas sociedades da contemporaneidade, as democracias representativas sejam substituídas pela forma direta de manifestação do eleitor nos processos decisórios de cunho administrativo e/ou legislativo.

No entanto, observa-se que o alto grau de insatisfação dos cidadãos com os seus representantes políticos é um dos fatores que denunciam a fragilidade do modelo indireto, e favorece a implantação das formas direta ou semidireta (BOBBIO, 1999). Outro fator que salta aos olhos, é que na sociedade capitalista a hegemonia do poder determina a tomada de decisões em favor dos interesses do grande capital, os interesses que são cuidados são os interesses de quem detém capital, financia campanhas; paralelo a isso os interesses do povo, dos cidadãos que mais necessitam dos serviços do Estado são relegados, adiados, subsatisfeitos, etc. Ademais, o próprio nível crescente de esclarecimento do povo demanda a criação e institucionalização de mecanismos que promovam a interferência direta destes no processo de tomada de decisão da administração pública.

### 2.1.2 Representação por mandato imperativo e por mandato representativo

É importante considerar ainda a existência de dois tipos de representação: mandato imperativo e mandato representativo. De acordo com Salles (2010, p. 37)

Até a Revolução Francesa, em 1789, vigorou o chamado mandato imperativo, pelo qual o representante somente podia se manifestar e votar nas questões para as quais tinha autorização expressa dos representados. Ele não tinha autonomia, agia apenas como enviado, como porta-voz. Essa forma de mandato (que antecede o mandato representativo) assemelha-se ao que vigora no Direito Privado: quando constituímos um advogado ou procurador, ele deve dizer, em nosso nome, exatamente o que nos convém ou o que o autorizamos a falar.

No mandato representativo, por sua vez, exerce-se uma representação generalista, na qual o representante não precisa pertencer à mesma classe/categoria do representado, haja vista que o representa no que concerne as mais variadas questões. Para Bobbio (1999, p. 47)

As democracias representativas que conhecemos são democracias nas quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: *a)* na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; *b)* não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria.

Ainda segundo este mesmo autor, um fruto daninho que se pode colher do mandato representativo é o movimento da “profissionalização” política, uma vez que

Os representantes — na medida em que não são representantes de categoria mas, por assim dizer, representantes dos interesses gerais — terminam por constituir uma categoria à parte, a dos políticos de profissão, isto é, daqueles que, para me expressar com a eficientíssima definição de Max Weber, não vivem apenas *para* a política mas vivem *da* política (BOBBIO, 1999, p. 47- 48).

O objetivo dessas descrições não consiste em preceituar a democracia direta em oposição à representativa (em face às distorções a que esta está



exposta), até porque as dificuldades para esta são significativas – se não imperativas. Os estudiosos do assunto, assim como qualquer cidadão esclarecido, podem perceber facilmente que o mais acertado, para as complexas sociedades da modernidade, seria uma combinação das formas direta e indireta de democracia, ou seja, seria o que se denomina de semidireta. Isso porque a forma direta pode perfeitamente complementar a indireta, com vistas a criar e solidificar espaços de participação direta. Bobbio (1999, p. 52) é também favorável a um modelo híbrido de democracia e aponta que

Um sistema democrático caracterizado pela existência de representantes substituíveis é, na medida em que prevê representantes, uma forma de democracia representativa, mas aproxima-se da democracia direta na medida em que admite que estes representantes sejam substituíveis.

A partir deste debate a respeito das características, vantagens e limitações dos modelos direto e indireto da democracia, convém ater atenção para o processo de democracia no Brasil.

A história da democracia no Brasil ainda está em consolidação. Temos um país ainda muito jovem, cuja história é recheada de golpes de Estado e revoluções<sup>1</sup>; e a cada ruptura institucional, a democracia sofre duro golpe, haja vista que é atingida em seu ponto principal: o respeito ao Estado Democrático de Direito (AHUAD, 2004).

Sabe-se que ao longo dos seus quinhentos e doze anos de história – considerando aqui o marco da ocupação do homem branco nessas terras – o país já passou por alguns estágios no tocante a seu reconhecimento enquanto nação; já foi Colônia e Império até chegar à República. E, considerar esse processo, é importante para o entendimento de como se encontra atualmente o exercício de cidadania por parte dos cidadãos brasileiros.

A Constituição de 1988 é, sem dúvida, o marco que institui legalmente o novo regime democrático e os movimentos que derrubaram o regime ditatorial (1964-1985) são aspectos muito significativos para a história da democracia no

---

<sup>1</sup>AHUAD (2004) reconhece como revoluções os processos postos em marcha no Brasil em 1930 e em 1964.

Brasil. No entanto, propõe-se aqui uma análise de fenômenos mais subjetivos – porém não menos intensos ou perceptíveis – que têm tudo a ver, e podem revelar muito sobre o comportamento do povo brasileiro no tocante ao exercício de sua soberania. Nesse contexto, fazer um passeio por fenômenos como coronelismo e do clientelismo político parece oportuno.

### **2.1.3 Coronelismo x clientelismo**

O coronelismo remonta aos tempos da República Velha (1889-1930); o coronel, dono de grande propriedade territorial, tinha grande “influência” com o governo, por isso, quem vivia nos arredores do coronel era impelido a seguir sua decisão política, ou seja, o coronel sujeitava tais pessoas a um domínio pessoal e arbitrário. Para Leal (1997, p. 40) “coronelismo é, sobretudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decante influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terra.” Ou seja, os senhores de terras funcionam como espécies de representantes do poder estatal, um poder privado coexistente com um regime político de base representativa. Na prática o funcionamento era mais ou menos assim: o coronel controlava os cargos públicos – definia desde o delegado de polícia até a professora primária – e intermediava o acesso das pessoas aos serviços de saúde, de justiça, de crédito bancário, etc. (CARVALHO, 1997).

Com o desenvolvimento urbano e industrial ocorre o enfraquecimento do poder baseado na estrutura agrária, os coronéis vão perdendo força e “influência”. No entanto, o fenômeno do coronelismo não é o único tipo nefasto de relação entre sociedade e poder político, anteriormente, contemporaneamente e posteriormente ao coronelismo é possível observar outros fenômenos de natureza semelhante, a exemplo, o clientelismo.

O conceito de clientelismo foi sempre empregado de maneira frouxa. De modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto [...] o clientelismo perpassa toda a história política do país (CARVALHO, 1997, p. 3).

Conforme apontado por Carvalho (1997), o termo compreende concepções que podem variar um pouco de acordo com cada autor e/ou época, no entanto, o cerne está sempre relacionado à relação de troca. De acordo com Farias (2000), um termo típico do clientelismo é o de voto de mercadoria, ou seja, a relação de barganha; na qual o eleitor troca seu voto por vantagens pessoais de natureza material a um líder político local (cabo eleitoral) que, por sua vez, realiza o mesmo procedimento nas instâncias superiores da hierarquia política. É, pois um fenômeno contrário à democracia; segundo esse mesmo autor: “duas proposições resumem a oposição: i) o clientelismo é a apropriação privada da coisa pública; ii) a barganha do voto representa uma corrupção da democracia” (CARVALHO, 1997, p. 1).

Na literatura da área, é possível encontrar quem, a exemplo de Carvalho (1997) acredite no fim do fenômeno do coronelismo; para ele, o coronelismo não existiu antes dessa fase do relacionamento entre fazendeiros e governo e não existe depois dela. Simplesmente, morreu simbolicamente com a prisão dos grandes coronéis baianos, em 1930, e, foi enterrado em 1937, após a implantação do Estado Novo e à derrubada de Flores da Cunha, o último dos grandes caudilhos gaúchos (CARVALHO, 1997). Esta opinião baseia-se no argumento de que o conceito de coronelismo é indissociável do contexto agrário, de forma que se as características do coronelismo forem observadas noutro momento histórico (que não a Primeira República) e noutro cenário (que não os grandes latifúndios) não se trata de coronelismo.

Este estudo, contudo, não se prende a esse rigorosíssimo de tempo e espaço para que se caracterize o coronelismo. Antes, crê que, embora muito tênue a linha que define o que seja troca, a “troca” característica do coronelismo é muito menos tangível e/ou material do que no clientelismo. O poder que leva o eleitor a “votar com o coronel” é mais uma relação de dominação ideológica e menos de troca mercantil. Nesse sentido, é possível, lamentavelmente, que em alguns rincões do Brasil ainda haja esse tipo de dominação (FARIAS, 2000).

Coronelismo ou clientelismo, ambos são fenômenos nefastos da política brasileira que, infelizmente, parece não ter desaparecido totalmente do cenário. Estes fenômenos são reflexos de um povo ainda sob a égide da subserviência,

da apatia política, e representam um empecilho para o exercício efetivo de sua soberania, não aproveitando ou subaproveitando seu direito de participar da gestão pública.

## 2.2 PARTICIPAÇÃO

Este capítulo é o que abarca o cerne deste trabalho. Nele a participação é trabalhada enquanto envolvimento dos cidadãos na gestão pública. Assim, abordam-se conceitos, significado, entraves e graus de participação.

### 2.2.1 Aspectos introdutórios

“Em sentido amplo, participar significa intervir num processo decisório qualquer” (MORÓN; DUARTE apud MODESTO, 2002, p. 1). Participação popular na administração pública, por sua vez, trata-se da intervenção, por parte de cidadão (ou representante de grupo, quando autorizado a agir em nome do coletivo) nacional, no processo de execução da função administrativa do Estado, praticada em prol dos interesses da coletividade (MORÓN; DUARTE apud MODESTO, 2002). Também Lock (2004, p. 2) afirma que

A participação popular enquanto princípio constitucional ocorre quando o cidadão, sem interesse individual imediato, tem como objetivo o interesse comum, buscando algo por vias administrativas ou judiciais. Ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmar, reformar ou anular atos públicos.

Já Bordenave apud Borba (2006, p. 97) conceitua o termo a partir de seu radical, “a palavra participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte”. E cada uma dessas expressões designa algo específico; tomar parte, por exemplo, é um nível mais intenso de participação. Ademais, é possível também fazer parte sem tomar parte, ou fazer parte sem ter parte.

Tem-se que, desde a proclamação dos Direitos Humanos em 1948, ficou assegurado que o direito de todo ser humano de participar do governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

No Brasil contemporâneo, a garantia do direito de participação popular na gestão pública está expressa na Lei Magna. Os movimentos pela redemocratização na década de 80 do século XX, as transformações sociais e políticas ocorridas no país a partir da queda do regime autoritário e da redemocratização, geraram o texto da Constituição de 1988, a “Constituição Cidadã”, a qual instituiu mecanismos legais de participação popular: referendo, plebiscito, Lei de iniciativa popular; assim como mecanismos de controle social, como o Ministério Público, as Ações de Inconstitucionalidade (ADINs), etc. A partir de então também, as legislações específicas das áreas chave (saúde, educação, assistência social, etc.) foram instituindo para seus planejamentos de políticas sociais mais mecanismos de participação.

Essas conquistas objetivam solidificar o regime democrático, assegurando inclusive que esta democracia seja não apenas representativa, mas participativa; que o próprio povo, através desses espaços e mecanismos, delibere também, que participe da construção das políticas públicas, e que o seu “olhar” de usuário favoreça a uma melhor condução dos rumos do país, estado ou município e aumente a probabilidade de acertos nas decisões governamentais. Haja vista que o cerne da democracia participativa é a possibilidade de abertura de espaço para que o cidadão possa interferir na legislação e na administração pública, estabelecendo um equilíbrio entre a representação (parlamentares e governantes eleitos) e a soberania popular (exercício direto do poder político pelo povo). Inclusive, entre os princípios norteadores da administração pública, o da Legitimidade coloca a supremacia do interesse público, fundamentando a necessidade de o gestor público consultar a aspiração geral, a vontade dos cidadãos.

Ademais, é o nível de participação que definirá o tipo de democracia: direta, indireta ou semidireta – quanto maior, mais direta e melhor for a participação, mais democracia se tem.

Para Rousseau, teórico por excelência da participação – segundo Pateman (1992) – a participação direta do cidadão no processo decisório

governamental integra o indivíduo à sua sociedade e constitui o principal elemento para transformá-la em uma comunidade, de forma que a função central da participação, considerando o sentido amplo do termo, é a educativa. Da mesma forma que a participação educa, é preciso educar para participação. A educação para a cidadania parece ser o principal caminho para que a consolidação da democracia participativa; é preciso que se eduquem as pessoas, para que estas, ao conhecer seus direitos, sejam sujeitos ativos para sua implementação (AHUAD, 2004).

Paterman (1992, p. 35) afirma:

Embora Rousseau tenha escrito antes do desenvolvimento das instituições modernas da democracia, e mesmo que sua sociedade ideal seja uma cidade-Estado não industrial, é em sua teoria que se podem encontrar as hipóteses básicas a respeito da função da participação de um Estado democrático.

Participar das decisões do Estado, que interferem, impactam indelevelmente na vida cotidiana de todo cidadão é, pois, um dever e uma conquista que deveria ser muito bem utilizada, e como se observa que ainda não o é, cabe uma reflexão sobre o que falta para o exercício efetivo da cidadania.

### **2.2.2 Dificuldades à prática da participação e suas consequências**

É preciso destacar o repúdio dos cidadãos à política. Ocorre que há uma consciência de massa que política é coisa de interesseiros, corruptos, etc.

Como se uma barreira de assepsia separasse o mundo dos cidadãos dignos, aqueles que não se envolvem com a política, do mundo da vilania e da corrupção do "lado de lá". Isto é, dos cidadãos *versus* os políticos que atuam nas prefeituras, câmaras, assembleias, nos palácios de governo ou no Congresso. Essa má reputação da política com certeza tem base na realidade (SALLES, 2010, p. 31).

Salles (2010) vai afirmar mais adiante que a desqualificação da Política contribui para que as pessoas a voltem as costas para a esfera pública, e que esse comportamento facilita enormemente a ação dos políticos que usam da

apropriação da coisa pública. É, preciso, pois, que a sociedade desperte. É preciso agir para combater a desastrosa sequência de:

povo ignorante → necessidade de tutela → eliminação da participação política  
 → eliminação da própria política → ameaça à Democracia.

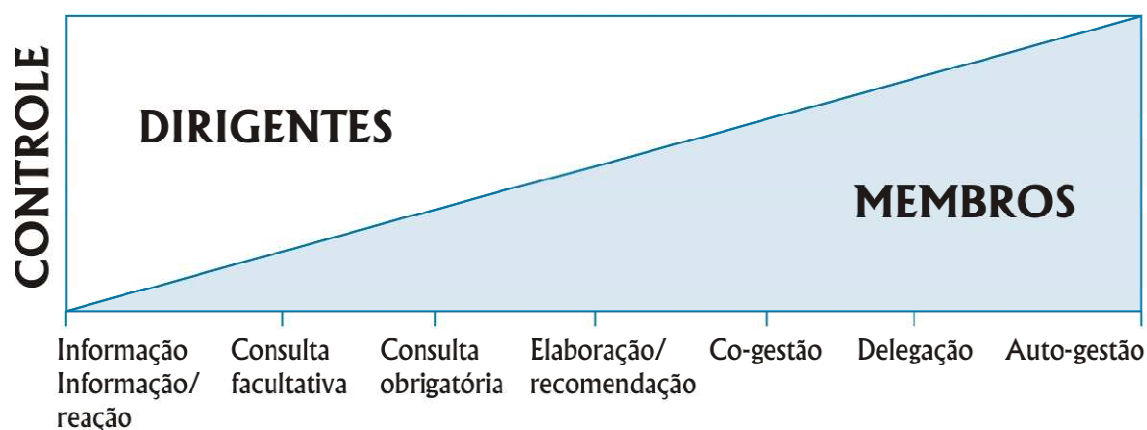
Fonte: Adaptado de Salles (2010)

Contudo, para que a os cidadãos usufruam dos instrumentos de participação e controle existentes é preciso que haja uma consciência democrática geral, tanto por parte do povo, como por parte da classe política, que subsidiem ações, que tenham em vista efetivamente o bem estar da coletividade. Isso porque a soberania popular de fato existe quando o povo tem voz e voto, não só para eleger os governantes, mas também para decidir diretamente as grandes questões socioeconômicas do país, estado ou município, assim como para monitorar as ações de todos os agentes públicos.

### 2.2.3 Níveis de participação

Na temática sobre participação outra preocupação dos autores é com relação à classificação a respeito de níveis de participação. Bordenave apud Borba (2006) propõe uma figura onde se pode observar que à medida que cresce o nível de participação por parte dos membros, decresce o controle dos dirigentes e vice versa.

Figura 1: Graus e níveis de participação



Fonte: adaptado de Bordenave apud Borba (2006)

De acordo com a figura acima, há sete níveis de participação:

1. Informação/reação: os membros apenas são informados de algo;
2. Consulta facultativa: solicita-se críticas e sugestões;
3. Consulta obrigatória: obrigatoriamente consulta-se os membros, porém a decisão é dos dirigentes;
4. Elaboração/recomendação: planos e medidas são elaborados e submetidos à administração que pode aceitar ou rejeitar, sempre justificando suas posições;
5. Co-gestão: administração compartilhada;
6. Delegação: autonomia em certos campos ou jurisdições antes reservados aos administradores;
7. Autogestão: os membros realizam a gestão.

É claro que quando se relaciona à participação na gestão pública não é interessante o alcance, pelo menos neste momento, da participação no nível máximo – o da autogestão. No entanto, o grau de participação, bem como sua natureza (autêntica ou forjada) é o que define o nível de democracia.

Dessa forma, convém uma breve apresentação e descrição dos instrumentos de participação garantidos no Brasil pela Constituição de 1988, e dos que surgiram a partir dela nos municípios de pequeno porte no Brasil.



### 3 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE NO BRASIL

Este capítulo apresenta e discute os mecanismos de participação popular na administração pública no âmbito do município, com ênfase para os mecanismos mais acessíveis em municípios de pequeno porte.

O município é o *lócus* da participação popular e da democracia semidireta. Na verdade, mesmo quando voltada para temas nacionais, é, na maioria das vezes, no município que a participação popular acontece. E com a descentralização político-administrativa do Estado, tornou-se possível a autonomia necessária aos municípios para planejar e executar suas políticas públicas. A descentralização parece encontrar na forma federativa de Estado a sua base. A Constituição brasileira de 1988, restaurando com nova roupagem o federalismo, tornou os municípios entes autônomos, equiparados à União e aos estados (PEREIRA, 2004; FONSECA, 2007; SALLES, 2010).

É sabido, entretanto, que há muitas diferenças entre os atuais 5.565 (cinco mil quinhentos e sessenta e cinco) municípios existentes neste país. As diferenças geográficas, climáticas, culturais, econômicas, e, talvez especialmente, as diferenças no tocante ao porte dos municípios (número de habitantes), fazem com que a efetividade da participação popular na administração pública seja igualmente diversa. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) agrupa os municípios em classes de tamanho a partir do número de habitantes deles. Observe a tabela 1.

Tabela 1: Tamanho dos municípios brasileiros

Classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	População residente		Número de municípios	
	Total	%	Total	%
<b>Brasil</b>	<b>190 755 799</b>	<b>100,0</b>	<b>5 565</b>	<b>100,0</b>
Até 5 000	4 374 345	2,3	1 301	23,4
De 5 001 até 10 000	8 541 935	4,5	1 212	21,8
De 10 001 até 20 000	19 743 967	10,4	1 401	25,2
De 20 001 até 50 000	31 344 671	16,4	1 043	18,7
De 50 001 até 100 000	22 314 204	11,7	325	5,8
De 100 001 até 500 000	48 565 171	25,5	245	4,4
Mais de 500 000	55 871 506	29,3	38	0,7

Fonte: IBGE, 2010.

É possível observar que o maior número de municípios é na terceira faixa, municípios com população entre 10.001 (dez mil e um) até 20.000 (vinte

mil) habitantes, que são num total de 1.401 (mil quatrocentos e um) e correspondem a 25,2% (vinte e cinco vírgula dois por cento) dos 5.565 (cinco mil seiscientos e sessenta e cinco) municípios existentes no país.

Municípios de até 20.000 (vinte mil) habitantes são considerados de pequeno porte, e, “há um abismo separando a realidade dos municípios maiores da dos municípios pequenos [...]” (SALLES, 2010, p. 72). E, essa é uma constatação fácil, qualquer pessoa enxerga como são diferentes as realidades entre municípios a partir do porte dos mesmos. No tocante à participação da população nas decisões públicas parece haver também uma relação diretamente proporcional: em municípios menores é menor também o engajamento das pessoas nas questões públicas.

Assim, nesta parte se faz uma explanação dos mecanismos de participação popular mais relevantes e/ou praticáveis em municípios de pequeno porte no Brasil.

Os cinco mecanismos de participação popular mais conhecidos e utilizados no mundo são o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o *recall* (cassação de mandato), e o veto popular. (AHUAD, 2004; RIBEIRO, 2007; AMORIM; LEMOS, 2008). No Brasil, apenas os três primeiros foram inscritos no art. 14 da CF/88: “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, 2005, p. 24-25). Dessa forma, “a ausência do veto popular e do instrumento do *recall* – que garante à população o direito de cassar um representante eleito que não atua da forma prevista – têm sido denunciadas como restrições à soberania popular” (FLEURY, 2006, p. 96).

A seguir a discussão se detém sobre os mecanismos de participação popular expressamente instituídos na atual Constituição brasileira, e os conselhos gestores – que apesar de não estarem expressamente instituídos na Carta Constitucional de 1988, o foram em legislações infraconstitucionais que vieram a regulamentá-la em algumas premissas já definidas.

### 3.1 PLEBISCITO

O plebiscito é uma consulta prévia à população sobre questão de interesse coletivo (AHUAD, 2004; FARIA, 2006).

A origem do plebiscito como instrumento de consulta popular também teve origem na Grécia antiga; a partir do momento que os plebeus foram conquistando espaço obtiveram o direito de votar em determinado assunto, e essa decisão chamava-se *plebiscitum* (do latim: *plebis*: plebe e *scitum*: decreto), ou seja, “decreto da plebe” (AHUAD, 2004; GARCIA, 2004).

No Brasil, a Constituição de 1937 previu pela primeira vez o plebiscito no país. A de 1946 também o previu, e igualmente, apenas para alteração de divisão territorial. Assim, em 1963, num clima político conturbado – renúncia de Jânio Quadros e instituição do parlamentarismo através da Emenda Constitucional n. 4/1961 – o então presidente João Goulart convocou um plebiscito consultando a população se o país deveria ser regido por um sistema de governo presidencialista ou parlamentarista. Então, em janeiro do referido ano, com 80% (oitenta por cento) dos votos o povo decidiu pelo presidencialismo (AHUAD, 2004; FLEURY, 2006). A legitimidade desse plebiscito foi contestada por muitos em virtude de que neste período a Constituição em vigor – a de 1946 – previa plebiscito somente para alteração de divisão territorial (FLEURY, 2006).

Em 1988, com a promulgação da atual Constituição, o plebiscito ficou novamente assegurado na estrutura do país. Porém, somente dez anos depois é que foi promulgada a Lei n. 9.709/98 que regula os mecanismos de participação popular no país. De acordo com esta última, o Congresso Nacional convocará plebiscito para questões de relevante interesse nacional mediante decreto legislativo, com proposta de, no mínimo, 1/3 (um terço) dos integrantes de qualquer uma das Casas. Já no âmbito estadual e municipal, o plebiscito será convocado de acordo com Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, respectivamente.

Então, foi em 1993, trinta anos após o plebiscito de 1963, que houve o primeiro plebiscito no Brasil – sob o qual não há contestação legal, uma vez que nesse período a Constituição em vigor abarca a possibilidade de tal

convocação também para assuntos de relevante interesse nacional e não somente para questões de divisão territorial.

Assim, a população foi consultada a respeito da forma (monarquia constitucional ou república) e do sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). O resultado foi favorável à república (86,6% dos votos) e ao presidencialismo (69,2% dos votos) (FARIA, 2006).

É possível dizer que no Brasil contemporâneo, o plebiscito poderá ser de forma ampla ou orgânica. Ampla quando se tratar de assunto de relevância nacional, e, orgânica quando disser respeito à incorporação, subdivisão e desmembramento de estados, ou fusão, incorporação, criação e desmembramento de Municípios.

O fato mais recente em termos de plebiscito no Brasil foi o realizado no estado do Pará em dezembro de 2011. Os eleitores do Estado foram consultados a cerca do desmembramento do mesmo para criação do Estado de Carajás e para a criação do Estado de Tapajós. 66,6 e 66,08%<sup>2</sup> dos votantes disseram não a ambas as respectivas indagações.

### 3.2 REFERENDO

O referendo é a submissão de lei, projeto de lei ou emenda constitucional ao voto do povo (AHUAD, 2004; FARIA, 2006).

A origem do referendo de acordo com Benevides (apud AHUAD, 2004) e Dallari (apud GARCIA, 2004) foi em lugarejos da Suíça no século XV, onde os cidadãos validavam as decisões das então Assembleias.

O conteúdo e o tipo de referendo variam conforme a conjuntura e a Constituição. Segundo Bonavides (1999), as principais modalidades de referendo são:

- I. Quanto à matéria ou ao objeto, constituinte quando abordar matéria constitucional, ou legislativa quando abordar matéria infraconstitucional;

---

<sup>2</sup> Dados do Tribunal Regional Eleitoral do Pará (2012).

- II. Quanto aos efeitos, constitutivo quando a norma jurídica entra a existir, ou abrogativo quando a norma jurídica expira;
- III. Quanto à natureza jurídica, obrigatório quando a Constituição dispõe que a norma elaborada pelo Parlamento seja submetida à apreciação popular, ou facultativo quando se confere a determinado órgão ou ao eleitorado fazer ou requerer a realização;
- IV. Quanto ao tempo, *ante legem* quando a manifestação popular antecede a lei, ou *post legem* quando a consulta é realizada após a votação.

No Brasil, o referendo foi instituído em lei na Constituição de 1988 (AHUAD, 2004). E, é, juntamente com o plebiscito e a iniciativa popular, regulado pela Lei n. 9.709 de 1998. Segundo a qual, em seu art. 2º “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa” (BRASIL, 2012, p. 1). No § 2º do dispositivo mencionado, “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição” (BRASIL, 2012, p. 1).

Em 2005, tivemos o primeiro referendo da história do país<sup>3</sup>, sobre a proibição da comercialização das armas de fogo e munições. O objetivo consistia em aprovar ou não o artigo 35 da Lei n. 10.826 de 23/12/2003, conhecido como Estatuto do Desarmamento. Com 63,94%<sup>4</sup> dos votos, ficou decidido-se pela não comercialização de armas de fogo e munições.

### 3.3 DIFERENÇAS ENTRE PLEBISCITO E REFERENDO

Tanto o referendo quanto o plebiscito são formas de deliberação direta na gestão por parte do cidadão, podendo ocorrer nos três níveis: federal, estadual e municipal.

---

<sup>3</sup> Há divergências quanto a isso, há quem considere que o referendo de 2005 foi o segundo, pois atribuem a primeira experiência à consulta de 1963 de João Goulart sobre o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo). É importante notar que a confusão é tamanha que no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a consulta de 1963 consta como referendo e não plebiscito. Vide: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo>>

<sup>4</sup> Dados do TSE obtidos em: <[http://pt.wikinews.org/wiki/N%C3%83O\\_vence\\_o\\_SIM\\_no\\_referendo\\_sobre\\_com%C3%A9rcio\\_de\\_armas\\_no\\_Brasil](http://pt.wikinews.org/wiki/N%C3%83O_vence_o_SIM_no_referendo_sobre_com%C3%A9rcio_de_armas_no_Brasil)>

A diferença expressa no texto constitucional é com relação ao momento de convocação. A Constituição nacional de 1988 – em seu artigo 49, inciso XV – afirma que quanto ao referendo, cabe ao Congresso autorizar, e quanto ao plebiscito, cabe ao Congresso convocar.

Para Benevides (apud SALLES, 2010), a diferença entre plebiscito e referendo é a natureza da questão que levou à consulta popular – se normas jurídicas ou qualquer outro tipo de medida política – e o momento da convocação. Sobre a natureza da causa, o referendo dizer respeito unicamente a normas legais ou constitucionais, já o plebiscito dizer respeito a qualquer questão de interesse público, não necessariamente normativa – inclusive políticas governamentais. Quanto ao momento da convocação, o referendo é convocado após a edição de atos normativos para ratificar ou rejeitar normas legais ou constitucionais em vigor; o plebiscito consiste em uma manifestação popular sobre medidas futuras, relacionadas ou não à edição de normas jurídicas.

### 3.4 INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA

A iniciativa popular legislativa compreende a ação dos cidadãos no sentido de propor ao poder Legislativo, observando os pressupostos legais, um projeto de lei ou sugestão de reforma constitucional (AHUAD, 2004; FLEURY, 2006).

Os pressupostos legais acima citados variam de acordo com a legislação de cada país. No Brasil, no âmbito federal, há que ser obter pelo menos um por cento do eleitorado nacional distribuídos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento de eleitores de cada um deles. Já nos estados, os critérios ficam a cargo da Constituição estadual, e no âmbito municipal da Lei Orgânica Municipal. Assim, a Constituição Federal brasileira de 1988 prevê o mecanismo de iniciativa popular nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal.

A Lei n. 9.709/98 que veio regular a iniciativa popular, contemplou a iniciativa popular legislativa apenas nos artigos 13 e 14. Destarte, a lei

infraconstitucional não acrescentou muito ao que já estava posto na Constituição. Porém, os parágrafos primeiro e segundo do artigo 13, afirmam:

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto. § 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação (BRASIL, 2012, p. 1).

De acordo com Ahuad (2004) o que está disposto nesses parágrafos facilitam a redação do projeto de lei a ser apresentado ao Congresso. E isso demonstra coerência do legislador uma vez que não se pode exigir do povo o domínio das técnicas de redação legislativa. Assim, na maioria das vezes os projetos de lei advindos de iniciativa popular são apresentados em forma de moção ou de articulado. Quando por moção, é apresentado ao Congresso, por parte da população, um texto simples expondo o assunto que se quer ver regulado. E, quando por articulado, apresenta-se um conjunto de itens, que orientará os parlamentares na elaboração da norma.

Já Bonavides (1999) fala em duas formas de iniciativa popular: a iniciativa não formulada e a iniciativa formulada ou articulada. Os conceitos deste autor são basicamente iguais aos conceitos dos tipos respectivos tratados por Ahuad (2004). Apenas no tipo articulado este autor deixa claro que “o projeto popular vai à assembleia num texto em forma de lei, não raro redigido já em artigos” (BONAVIDES, 1999, p. 376)

Embora tida como um instrumento valiosíssimo de participação popular na gestão pública, pois – ao contrário do Plebiscito e do Referendo – a Iniciativa Popular já parte do povo, “os cidadãos não legislam, mas fazem com que se legisle” (XIFRA HERAS apud BONAVIDES, 1999, p. 375); em contrapartida, é possível observar algumas barreiras e/ou lacunas apresentadas por este instrumento.

Debate-se, especialmente, a questão da elevada quantidade de assinaturas necessárias para sua aprovação; da ausência de regulamentação sobre a tramitação, sobre a obrigatoriedade de o Congresso votar estas matérias se prazos para sua regulamentação; e a incidência ou não do poder de veto do presidente nesses projetos de lei (FLEURY, 2006).

Outro aspecto importante é com relação à possibilidade ou não de se utilizar esse instrumento para propor emenda à Constituição Federal. Constata-se que tanto a Carta de 1988 quanto a Lei n. 9.709/98 mencionam apenas o termo “projeto de lei” e nunca “projeto de emenda constitucional”. Apesar de que, não há proibição expressa, e em algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais haja essa possibilidade (AHUAD, 2004; FLEURY, 2006).

Também nesse sentido, destaca Garcia (2004, p. 5)

[...] nem o referendo nem a iniciativa popular permitem aos cidadãos introduzir mudanças na Constituição ou vetar leis ordinárias. Podem ocorrer mudanças constitucionais mediante plebiscito, porém, só o Congresso pode convocá-lo (o Executivo pode, no máximo, enviar mensagem ao Parlamento propondo a convocação, mas é o Legislativo que decide se convoca ou não).

O que se observa, entretanto, é que apesar dessas lacunas e/ou barreiras, a iniciativa popular legislativa é, entre os mecanismos constitucionais de participação popular, expressamente, fixados na Carta Magna, o mais utilizado até o momento no Brasil. Foram quatro experiências até o momento:

- i. A primeira em 1994, mobilizado por Glória Perez<sup>5</sup> a partir do brutal assassinato de sua filha a atriz Daniella Perez, que deu origem a Lei n. 8.930 de sete de setembro de 1994, a qual realizou mudanças na lei de crimes hediondos;
- ii. A segunda em 1999, contra a corrupção eleitoral, apresentado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que originou a Lei n. 9.840/99 que tornou crime a compra de votos;
- iii. A terceira foi apresentada em 2004, sobre o fundo nacional da habitação popular, a partir do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, o qual deu origem a Lei n. 11.124/05;
- iv. A quarta foi apresentada em maio de 2010, a proposta que ficou conhecida como Lei da Ficha Limpa, esta Lei de n. 135/2010 proíbe que políticos condenados em decisões colegiadas de segunda instância possam se candidatar.

Fazendo, pois um balanço acerca do uso dos mecanismos: plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa, vê-se que no Brasil todos foram pouco

---

<sup>5</sup> Autora brasileira de telenovelas, séries e minisséries.



usados, e isso parece ser devido, principalmente, a dois fatores: primeiro pelo fato de a Lei n. 9.709/98, que regulamenta o uso desses mecanismos, ter praticamente repetido o que já estava previsto na Carta Constitucional de 1988; e, segundo, devido a tímida cultura democrática dos cidadãos brasileiros, que vêm com desprezo a participação nas decisões políticas.

Em contrapartida, é possível observar que há um mecanismo de participação popular, ou melhor, de cogestão entre população e governo que tem apresentado nos últimos anos relevante expansão numérica: os conselhos gestores. Convém, pois, analisar as regras, premissas, funcionamento, significado, etc. de tal mecanismo, associado a uma tentativa de interpretação dos mesmos.

### 3.5 CONSELHOS GESTORES

Os autores da área fazem classificações para os conselhos que podem diferir um pouco. Neste estudo, o foco é o que, a maioria, chama de conselhos gestores ou conselhos de políticas públicas.

Um olhar atento à Lei Magna de 1988 mostra que os conselhos não foram instituídos explicitamente nela, porém os conceitos do que viriam a se tornar conselhos já estavam apregoados, especialmente nestes trechos:

[...] com direção única em cada esfera de governo [...] e participação da comunidade (Art. 198, Incisos I e III); participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Art. 204, Inciso II) (BRASIL, 2005, p. 131; 135).

Artigos como esses da Constituição motivaram a criação das legislações específicas ou infraconstitucionais que vieram a regulamentá-los. Assim, a Lei Orgânica da Saúde (LOS), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Estatuto da Cidade instituíram formas de participação popular – nas quais o Estado compartilha com a os conselheiros (representantes da população) algumas decisões – que, a partir da década de 1990, ficaram todas conhecidas como conselhos.

De acordo com Avritzer (2006, p. 38-39), “podemos definir os conselhos como instituições híbridas nas quais há participação de atores do

Executivo e de atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua”.

Já Gohn (2001, p.86) chama a atenção para o fato de que:

Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação [...] Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sócias, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisões.

Portanto, os conselhos surgiram como novos mecanismos de participação e se baseiam em uma atuação contínua e planejada, ao longo de todo o ciclo de formulação e implementação de uma determinada política pública, haja vista que o foco passa a ser nas políticas públicas em virtude de que são elas que direcionam as ações do Estado no uso dos recursos públicos. Devido a essa característica, a participação mediante conselhos gestores é tida como uma participação institucionalizada – está prevista no arcabouço jurídico institucional do Estado.

Neste sentido, é importantíssimo lembrar que a existência de alguns dos conselhos está diretamente relacionada com a obrigatoriedade de existência dos mesmos para o repasse dos recursos federais. De acordo com Gohn (2001) desde 1996 que a legislação em vigor no Brasil preconiza que para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos gestores. Verificando-se, inclusive, que a maioria dos conselhos municipais surgiu após essa data.

Os conselhos estão alicerçados sob duas premissas: descentralização e democratização. Descentralização porque ao estar vinculado ao poder executivo retira deste a exclusividade da decisão, e democratização porque representam os setores organizados da sociedade.

Quanto à composição dos conselhos, geralmente, adota-se a paridade com relação a representantes do governo e da sociedade civil. No caso do Conselho da saúde, há que se ter os usuários ocupando metade da representação.

Vejam-se agora as áreas de políticas públicas com maior visibilidade em municípios de pequeno porte, acompanhado de uma sucinta descrição de seus respectivos conselhos gestores<sup>6</sup>:

### **3.5.1 Conselhos Municipais de Saúde**

Os conselhos municipais na área da saúde existem desde a década de 90 quando a Lei Orgânica da Saúde os implantou. Assim, o Conselho Municipal de Saúde deve existir em cada município brasileiro. Atualmente existem cerca de 5.417<sup>7</sup> (cinco mil quatrocentos e dezessete) conselhos municipais de saúde, que tem a incumbência de controlar o dinheiro destinado à saúde, acompanhando as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais; Participar da elaboração das metas para a saúde; Controlar a execução das ações na saúde. Quanto à composição, esta deve ser: 50% usuários dos serviços de saúde do SUS, 25% de representantes de entidades governamentais, 25% de representantes dos trabalhadores de saúde.

### **3.5.2 Conselhos Municipais na área da Educação**

Na área da educação os municípios devem ter instituídos ao menos o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico (FUNDEB). O primeiro tem a responsabilidade de: Controlar o dinheiro para a merenda (parte da verba do Governo Federal, e parte da prefeitura); Verificar se o que a prefeitura comprou está chegando às escolas; Analisar a qualidade da merenda comprada; Olhar se os alimentos estão bem guardados e conservados. Deve ser composto por um representante da prefeitura, um da câmara municipal, dois dos professores, dois dos pais de alunos, e um de outro segmento da sociedade (como sindicatos ou associações). Já o conselho do FUNDEB tem as seguintes responsabilidades:

---

<sup>6</sup> Fonte: Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público (2009).

<sup>7</sup> Dados do Conselho Nacional de Saúde (CNS) apud Férriz (2012).

Acompanhar e controlar a aplicação dos recursos (quanto chegou e como está sendo gasto); Supervisionar a realização do Censo Escolar Anual; Controlar também a aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e comunicar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a ocorrência de irregularidades. Na composição deste conselho deve haver: representantes da prefeitura (pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente), um representante dos professores da educação básica pública, um dos diretores das escolas básicas públicas, um dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas, dois dos pais de alunos da educação básica pública, e dois representantes dos estudantes da educação básica pública (sendo um indicado por entidade de estudantes secundaristas).

Além desses mecanismos a área da educação existe, em alguns municípios, o Conselho Municipal de Educação, responsável pela formulação do Plano Municipal de Educação e pelo acompanhamento e fiscalização da política de educação em âmbito municipal.

### **3.5.3 Conselhos Municipais de Assistência Social**

A Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 também instituiu a criação do Conselho Municipal de Assistência Social que tem como principais funções acompanhar a chegada do dinheiro e a aplicação da verba para os programas de assistência social, e de aprovar o plano de assistência social feito pela prefeitura. Sua composição deve ser paritária entre representantes do governo e da sociedade civil.

No âmbito da assistência social, normalmente se vinculam também os conselhos da mulher, do idoso e de direito da criança e adolescente. Este último, na contemporaneidade, é o que tem maior abrangência nos municípios brasileiros.

O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente foi instituído pela Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do

Adolescente (ECA). Este deve ter caráter deliberativo, e entre suas atribuições, está a de convocar e promover as eleições para conselheiros tutelares. A composição deste conselho também deve ser paritária entre a sociedade civil e o governo.

### 3.6 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Como dito no início deste capítulo, embora submetidos à mesma Lei Magna e pertencentes à mesma nação, existem muitos fatores que tornam a realidade entre os 5.565 (cinco mil quinhentos e sessenta e cinco) municípios brasileiros díspares; e, neste cenário os municípios de pequeno porte, geralmente, apresentam-se como os menos providos de desenvolvimento, inclusive o cívico.

Vê-se, por exemplo, que em pequenos municípios o mecanismo de participação mais utilizado é o de conselhos gestores, isso se deve, principalmente, ao fato de que a existência dos mesmos é condição *sine a qua non* os municípios não se mantêm, haja vista que nas principais áreas sociais os repasses de verbas federais só ocorrem mediante a existência dos respectivos conselhos, e, nesses municípios, as receitas são, principalmente, as de transferências federal e estadual. Por acréscimo, muitos dos estudos – como o de Tatagiba (2002), Araújo (2006), Dombrowski (2008), entre muitos outros – acerca dos conselhos gestores, lamentavelmente, constatam que a realidade mostra-se muito aquém ao idealizado na teoria.

Os principais problemas estão associados, normalmente, ao não cumprimento de sua natureza deliberativa e autônoma, a não neutralidade no processo de escolha dos membros, ao despreparo dos conselheiros e, nos casos mais extremos, a suposição da existência fictícia do conselho.

- Não cumprimento de sua natureza deliberativa e autônoma: De acordo com Tatagiba (2002) os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa em virtude, especialmente, de ter sido pequena a inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos. Ou seja, os conselheiros são apenas informados e

“convidados” a ratificar a decisão do prefeito. Dombrowski (2008) enxerga um aspecto positivo nesta fotografia onde os conselhos parecem estar subjugados pelo poder local. Para este autor “a preocupação [...] dos mandatários locais em exercer controle sobre a atuação dos conselhos pode ser considerada como um indicativo do potencial que estes apresentam” (DOMBROWSKI, 2008, p.11). Potencial este que necessita ser usufruído, urge que seja rompido esse insulamento e que haja efetivo exercício do direito;

- Não neutralidade no processo de escolha dos membros: frequentemente os conselhos são compostos por partidários do prefeito, ou seja, mesmo a representação não governamental é composta por pessoas que possuem algum vínculo ou dependência do gestor local. E, como bem aponta Tatagiba (2002), quando a questão da paridade fica reduzida à dimensão numérica o equilíbrio no processo decisório fica comprometido, pois é pouco provável que conselheiros que possuem vínculo de dependência para com o gestor, se posicionem contra as suas propostas. Neste ponto acrescenta-se ainda a forma de escolha do presidente do conselho que frequentemente é indicado pelo prefeito ao invés de ser eleito mediante o voto dos demais conselheiros;
- Despreparo dos conselheiros: os conselheiros recebem um papel importante, porém não são capacitados para exercê-lo, é comum os conselheiros desconhecerem suas atribuições regimentais e as do próprio conselho. Ocorre que o sistema educacional brasileiro pouco instrui o cidadão para o exercício de seus direitos; quando, pois, as pessoas são convidadas a participarem destes mecanismos, igualmente não recebem, ou recebem precariamente, capacitação para o exercício adequado da função que ocupa. Nesse contexto eclode a questão da supremacia do saber técnico sobre o saber do usuário; é preciso construir um programa de capacitação que proporcione aos conselheiros propriedade suficiente para dialogar os assuntos pertinentes, sem, contudo, transformá-los em especialistas, pois o saber técnico não deve ser supervalorizado em detrimento dos outros saberes;

- Suposição da existência fictícia do conselho: suspeita-se que em casos extremos chega-se à existência “de fachada” do conselho, ou seja, o conselho só existiria no papel, atas e demais documentos seriam forjados, de forma que a existência do conselho seria meramente formal para que o município receba as transferências federais.

É importante destacar, ainda, que os mecanismos de plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei praticamente não são usados nos municípios, especialmente nos pequenos. Não se encontraram registros de plebiscito ou referendo em pequenos municípios aferindo a vontade popular acerca de assuntos locais. Assim, percebe-se que as questões locais não passam pela população como um todo, nestes, o mecanismo utilizado são basicamente os conselhos, que baseados em representação, um pequeno número de cidadãos supostamente representa o interesse coletivo. O próprio coletivo não o faz, volta-se, assim, ao velho embate da fragilidade da democracia representativa.

Tem-se então que nos pequenos municípios a participação ocorre sob muitas adversidades, responsáveis pelo tom tímido da mesma; os mecanismos de participação direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa) não são usados para decidir questões locais e os mecanismos dos conselhos gestores – que são os mais praticados – padecem de problemas que podem comprometer sua validade.

## 4 APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

“Todo aquele que detém poder tende a abusar dele e assim procederá enquanto não encontrar limites”. (Montaigne)

Ao final do estudo é possível aferir que toda a empolgação e otimismo que as ideias democráticas e participativas evocaram e, ainda, evocam não se apresentam, até o momento, totalmente satisfeitas. Certamente que avanços houve e estão ocorrendo a cada dia, porém numa marcha mais lenta do que o desejado.

A Constituição de 1988 representa o marco que institui legalmente o novo regime democrático no Brasil, os mecanismos de participação popular na administração pública também só foram legalmente instituídos por ocasião desta Constituição.

No Brasil e no mundo vêm se discutindo a complementaridade da forma representativa de democracia pela participativa. Reconhece-se a inviabilidade, especialmente nas condições da atualidade, de implantação de um regime democrático direto, no entanto, necessário se faz esta complementação com a criação e solidificação de espaços de participação direta da população.

É sabido que o grau de participação, bem como sua natureza (autêntica ou forjada) é o que define o nível de democracia. Participação pressupõe democracia, e talvez a primeira não esteja ainda ocorrendo a contento porque a segunda não está tão bem efetivada como sugerem as leis.

Muitos fatores colaboram para este cenário, que parecem se situar basicamente nas frentes: despreparo dos cidadãos para o exercício de seus direitos e desinteresse político em democratizar as decisões sobre a coisa pública.

Ocorre que, neste país, a educação para o exercício da democracia é precária. Nos meios de comunicação, também, pouco se exploram essas questões, e, assim, as pessoas seguem sub-exercendo seus direitos. E, o



despreparo dos cidadãos para o exercício de seus direitos é, na verdade, tanto causa como efeito do desinteresse político em democratizar as decisões sobre as coisas públicas. De forma que, quem está no controle das coisas públicas, normalmente, prefere fazê-lo sem interferências. É preciso, pois, romper com esse ciclo, pois o desinteresse do povo pela política só facilita a ação dos políticos que usam da apropriação da coisa pública.

Ademais, tem-se que os mecanismos de participação constitucionais: plebiscito, referendo, e lei de iniciativa popular têm um alcance maior, todo eleitor pode participar, no entanto, são pouco utilizados no país. O mecanismo dos conselhos, por sua vez, baseia-se em uma participação por representação, na qual os conselheiros devem representar o interesse dos demais cidadãos afetados pelos assuntos tratados. Ocorre que plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa parecem não serem usados nos pequenos municípios para decidir questões locais. O mecanismo mais utilizado nos pequenos municípios brasileiros são os relacionados a deliberações das políticas públicas, ou seja, os conselhos gestores. E, sobre os conselhos gestores, surgem duas reflexões importantes:

Primeiro, com relação à existência dos conselhos em alta cobertura está relacionada à obrigatoriedade da mesma. Isso porque as Leis Orgânicas das políticas de saúde, assistência social, educação, etc. estabelecem que todos os municípios devem instituir esses espaços como condição de repasse de recursos federais para esses locais.

E segundo, o questionamento a respeito da atuação dos conselhos que enfrentam numerosas dificuldades no exercício de suas funções, e que, portanto, sugere a não fidedignidade da representação dos interesses da coletividade.

Destarte, é urgente que o esforço de todos para que esses desafios sejam superados e a participação popular na administração pública ocorra de forma mais enfática e eficiente, lembrando que embora sejam muitas as barreiras que ainda precisam ser superadas, só o fato de se ter instituídos esses instrumentos já se configura como algo positivo para a construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Maria Joseane Lopes de; LEMOS, Maria Nazaré de. **Iniciativa popular no Brasil a partir do século XX**. Recife, 2008. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/paginas/vermonografia.php?doc=Maria+Joseane+Lopes+de+Amorim.pdf>> Acesso em: 24 abr. 2012.

ARAÚJO, Fábio da Silva *et al.* Ações de controle social: uma análise da efetividade dos Conselhos Municipais à luz das constatações de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), resultantes por meio do Programa de Sorteios dos Municípios na região nordeste do Brasil, no período de 2003 a 2005. **Revista REAd**, Recife, Ed. 54 v. 12 n. 6, nov/dez 2006.

AUAD, Denise. Mecanismos de Participação Popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular in: **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, Editora Método, Escola Superior de Direito Constitucional – ESDC, n. 03, janeiro/junho 2004.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.709/98. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal (plebiscito, referendo e iniciativa popular). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm)>. Acesso em 08 mar. 2012.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BORBA, Julian. **Ciência Política**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2006

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. *Dados* [online]. 1997, vol.40, n.2. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext). Acesso em 11 fev.2012.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público**. Brasília: CGU, 2009. Disponível em: <[http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca\\_arquivos/135/arquivo\\_419b40eac8.pdf](http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/135/arquivo_419b40eac8.pdf)>. Acesso em 04 abr. 2012.

DOMBROWSKI, Osmir. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 269-281, jun. 2008.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FARIA, Cláudia Feres, 2006. Plebiscito e *Referendum*. in: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006. cap. 2, p. 99-103.

FARIAS, Francisco Pereira. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.15, p.49-65, nov.2000.

FERRIZ, Adriana Freire Pereira. **A participação em instituições descentralizadas na cidade de João Pessoa: o orçamento democrático e o conselho de saúde**. (Tese de doutorado – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Universidade Federal da Paraíba), João Pessoa, 2012.

FLEURY, Sonia. 2006. Iniciativa Popular. in: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006. Cap.2, p. 94-98.

FONSECA, Francisco. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. **Revista Katálalysis**. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 245-255 jul./dez. 2007. Disponível em: <[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=fonseca%2C%20francisco.%20democracia%20e%20participa%C3%A7%C3%A3o%20no%20brasil%3A%20descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20cidadania%20face%20ao%20capitalismo%20contempor%C3%A2neo&source=web&cd=2&ved=0CFgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fportal.unirioja.es%2Fservlet%2Ffichero\\_articulo%3Fcodigo%3D2925577&ei=qfiyT4\\_ZMoaW8gTv3YyQCQ&usg=AFQjCNFzh44YrgjKWOx\\_t0XLLyAPfN\\_zYQ&cad=rja](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=fonseca%2C%20francisco.%20democracia%20e%20participa%C3%A7%C3%A3o%20no%20brasil%3A%20descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20cidadania%20face%20ao%20capitalismo%20contempor%C3%A2neo&source=web&cd=2&ved=0CFgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fportal.unirioja.es%2Fservlet%2Ffichero_articulo%3Fcodigo%3D2925577&ei=qfiyT4_ZMoaW8gTv3YyQCQ&usg=AFQjCNFzh44YrgjKWOx_t0XLLyAPfN_zYQ&cad=rja)> Acesso em: 21abr.2012.

GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa**. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL\\_TF\\_DL\\_2004\\_ALEXANDRE\\_NAVARRO\\_GARCIA.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL_TF_DL_2004_ALEXANDRE_NAVARRO_GARCIA.pdf)> Acesso em: 24 abr.2012.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores Sociais Municipais 2010: Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação Popular no Controle da Administração Pública: Um Estudo Exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade**. Santa Maria, v.1 n.1 set/nov, 2004. Disponível em:

<<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vln01/a07vln01.pdf>>. Acesso em: 28 nov.2011.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19909-19910-1-PB.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2012.

PATERMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERREIRA, Adriana Freire. **A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande-PB**: Impasses, desafios e avanços. (Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Universidade Federal de Campina Grande), Campina Grande, 2004.

RIBEIRO, Sâmbara Paula. **Participação popular na gestão pública**: quais as armadilhas e quais os caminhos? São Luiz: III Jornada Internacional de Políticas Públicas, 28 a 30 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoJ/35ce2ac5b8c22444ee46Sambara.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2012.

SALLES, Helena da Mota. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Volume II — As questões clássicas. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

Site do Tribunal Regional Eleitoral do Pará. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-da-votacao-por-estado-tapajos-plebiscito-2011>>. <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-carajas-plebiscito-2011>>. Acesso em 26 abr. 2012.

Site do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/estatisticas-do-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>> Acesso em 26 abr. 2012.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

VERGARA, Sylvia. C. 5. ed. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2004.