

## **A participação popular no orçamento público: orçamento participativo em quatro municípios do sul do Brasil**

Itamar Maschio<sup>1</sup>

Fernando Amorim da Silva<sup>2</sup>

Luis Moretto Neto<sup>3</sup>

Sinésio Stefano Dubiela Ostroski<sup>4</sup>

**Resumo:** As funções do orçamento público vêm sofrendo diversas alterações ao longo do tempo, passando de mero instrumento de controle do legislativo sobre o executivo chegando até conceitos mais modernos, uma vez que é encarado como ferramenta de planejamento, de gestão eficiente e, mais recentemente, de participação popular. Dessa forma, este trabalho tem o objetivo de analisar a discussão de algumas experiências de orçamento participativo desenvolvidas no sul do Brasil a partir da Constituição de 1988. Para tanto, buscou-se resgatar um pouco sobre as principais conquistas obtidas por meio da participação da sociedade, bem como a importância do orçamento participativo como ferramenta que garanta a participação popular na elaboração do orçamento público. Foram analisadas as experiências descritas na literatura sobre a implantação do orçamento participativo nos municípios de Porto Alegre (RS), Biguaçu (SC), Blumenau (SC) e Chapecó (SC). As análises dessas experiências demonstram que as conquistas com orçamento participativo superam a mera participação popular na elaboração dos orçamentos, influenciando a elaboração de políticas públicas. No entanto, o comprometimento governamental, ou a falta dele, afeta diretamente a implantação e a manutenção do orçamento participativo.

**Palavras-chave:** Gestão Pública; Gestão Participativa; Finanças Públicas.

### ***Popular participation in government budget: participatory budgeting in four municipalities in southern Brazil***

**Abstract:** Public budgeting functions have changed several times over the centuries, from mere legislative control instrument on the executive reaching more modern concepts, since it is seen as a planning tool, efficient management and, more recently, popular participation. Thus, this study has the objective of analyze the discussion in the literature

<sup>1</sup> Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Tecnólogo em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC). Atua como Servidor Público Municipal do Município de Vila Lângaro-RS. Endereço Postal: Rua 22 de Outubro, S/N - Vila Lângaro/RS. CEP 99.955-000. E-mail: itamarmaschio@gmail.com

<sup>2</sup> Doutorando em Administração na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Constitucional pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Atua como Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas Do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).

<sup>3</sup> Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Geografia-Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Graduado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Colaborador Voluntário do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

<sup>4</sup> Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduado em Administração e em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atua como Professor Adjunto IV da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

of some participatory budgeting experiences developed in Brazil since 1988 Constitution. It attempted to rescue some achievements obtained through citizen participation as well as the importance of participatory budgeting as a tool to ensure popular participation in drawing up government budget. There were analyzed experiences described in literature on some participatory budgeting implementation in the municipalities of Porto Alegre (RS), Biguaçu (SC), Blumenau (SC), and Chapecó (SC). Those experiences demonstrate that participatory budgeting achievements outweigh mere public participation in budgeting, also influencing the development of public policies. However, government commitment, or lack of it, directly affects implementation and maintenance of participatory budgeting.

**Keywords:** Public Management; Participatory Management; Public Finance.

## 1. Introdução

A democracia se tornou, nos últimos cem anos, a forma padrão de organização política no interior da modernidade ocidental. Porém, essa se consolidou na Europa no pós-guerra através da aplicação de um conceito restrito de soberania, qual seja, aquele que limita o papel do povo a produtor de governos, isto é, aquela instância de escolha daquele grupo particular entre as elites que seria o mais qualificado para governar (AVRITZER, 2002). Esse processo de expansão da democracia na sociedade contemporânea, contudo, não ocorreu apenas pela integração entre a democracia representativa e a democracia direta. Ocorreu, acima de tudo, pela extensão da democratização para além das instituições propriamente políticas (BOBBIO, 1987).

No âmbito das finanças públicas, as primeiras experiências que podem ser consideradas pioneiras em termos de orçamento público decorrem do contexto de surgimento do capitalismo, em que a classe burguesa emergente não estava mais disposta a arcar com a confusão entre as contas do Monarca e do Estado. Observa-se que, de instrumento de controle de um poder – o legislativo – sobre o outro – executivo – o orçamento público é visto hoje como ferramenta de planejamento dos governos (PIRES, 2011).

No entanto, tendo em vista que a participação popular ganhou nova dimensão a partir da Constituição de 1988, foram criados vários mecanismos que garantem essa participação. Uma dessas soluções foi a reforma gerencial do Estado, empreendida em nível federal na década de 1990, com influência das ideias econômicas e políticas oriundas dos países centrais e fundada na reorganização do Estado a partir dos valores e estratégias do mercado, e com técnicas de gestão do setor privado para tornar mais eficiente a administração pública, como a solução mais adequada para os problemas econômicos e sociais. Outra vertente foram ideias de administração participativa, como as experiências de orçamento participativo (FARIA, 2010).

Assim, a tentativa de integrar a administração e a política com a participação popular nos processos decisórios da gestão pública começa a ganhar relevância. Desde os anos 1970 e 1980 que as lutas sociais impulsionaram uma gestão mais participativa, dialógica e deliberativa. Dessa forma, emergiram algumas experiências participativas com características de uma abordagem societal, como é o caso dos fóruns temáticos, dos conselhos gestores de políticas públicas e do orçamento participativo (RIBEIRO *et al.*, 2013).

O orçamento participativo (OP) é hoje um mecanismo adotado em diversos municípios brasileiros, no qual a população é chamada a participar de forma efetiva e direta na elaboração do orçamento municipal, principalmente em assuntos referentes à destinação de recursos públicos para obras e serviços públicos. As principais experiências do orçamento participativo em municípios brasileiros, principalmente em Porto Alegre, onde é adotado desde 1989, deixam entrever argumentos que justifiquem a utilização da chamada democracia direta na elaboração do orçamento (PIRES, 2001).

Diante desse contexto, o presente trabalho tem o **objetivo** de analisar a discussão de algumas experiências de orçamento participativo desenvolvidas no sul do Brasil a partir da Constituição de 1988.

Para tanto, foram resgatados como os conceitos, as formas de elaboração e as funções do orçamento público evoluíram, no mundo e também no Brasil. Com base na bibliografia consultada, foram analisadas as discussões na literatura acerca de quatro experiências de orçamento participativo. A primeira delas é a de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que é considerada a pioneira no Brasil (AVRITZER, 2002; MINGHELLI, 2005). As demais são três cidades em Santa Catarina – Biguaçu, Blumenau e Chapecó – que foram influenciadas pela experiência de Porto Alegre e que também implantaram processos de orçamento participativo nos anos seguintes, tendo sido descritas na literatura (MOURA, 2007; LUCHMANN, 2012).

## **2. O orçamento público e o orçamento participativo**

Desde a origem do orçamento público, no princípio da organização capitalista da sociedade, seus conceitos foram se modificando de acordo com as alterações demandadas ora pelas sociedades, ora pelas elites que as controlam. Com a consolidação da democracia como forma de governo, a partir do século XX, houveram novas formas de participação na tomada de decisão no âmbito estatal, inclusive no que se refere à maneira como serão aplicados os recursos públicos, ou seja, como será elaborada a peça orçamentária estatal (GIACOMONI, 2009). Assim se insere a discussão sobre as alterações no conceito de orçamento público, na demanda por participação nas decisões estatais, e sobre o que pode ser considerada uma resposta a essa demanda: o orçamento participativo (PIRES, 2001; AVRITZER, 2002).

### **2.1 Orçamento Público**

O orçamento público tem suas origens no século XIII, diante da insatisfação da nobreza inglesa com a tributação excessiva imposta pela Coroa, transformando-se em instrumento de ação governamental. De acordo com Ostroski (2008), a Carta Magna da Inglaterra de 1215, outorgada pelo Rei João Sem Terra, pode ser considerada como a certidão de batismo do orçamento. Ostroski (2008) destaca que, ainda na Inglaterra, em 1688, foi garantida, através da Petição de Direitos, a participação do Parlamento na votação dos Impostos. Por essa razão, Pires (2001) comenta que, no final do século XIX, o orçamento público já estava plenamente consolidado como principal técnica de administração dos recursos públicos, na Europa e em outras regiões.

Os primeiros orçamentos verificados na Europa do século XIII até o século XIX, a partir da experiência inglesa, apesar de ter se consolidado como uma ferramenta de gestão dos recursos públicos, tinham apenas o objetivo de serem um mecanismo de controle parlamentar sobre os gastos do executivo, consistiam em uma tentativa de evitar gastos abusivos com o dinheiro dos impostos. Giacomoni (2009, p. 31) enfatiza que “a aceitação dessa forma de controle representativo por parte do parlamento nem sempre foi tranquila, pois os monarcas tendiam a reagir estimulados pelo absolutismo que dominava a coroa britânica”.

O chamado orçamento tradicional pode ser entendido como a origem do orçamento público. No entanto, sua função era apenas de propiciar um equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas para que não ocorresse a existência de um déficit público e, mais ainda, de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos. Ainda assim, a introdução do orçamento representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas (GIACOMONI, 2009).

A necessidade da existência de um orçamento no qual fosse possível equalizar as receitas com as despesas públicas se tornou premente no século XIX, período em que o pensamento liberal dominante recomendava ao Estado intervenção mínima nos assuntos econômicos. Como consequência, o pensamento em finanças públicas dessa época toma o orçamento como instrumento de manejo das receitas, despesas, resultados financeiros e dívidas do governo. O orçamento, assim, visava somente ao controle das contas públicas e ao equilíbrio financeiro governamental, ou orçamento para dentro (PIRES, 2011).

O orçamento dito moderno, por sua vez, pode ter sua origem mapeada do século XIX ao início do século XX. Surgiu com a pretensão de ser um instrumento de planejamento das contas públicas, em vez de ser apenas um instrumento no qual se registravam as receitas e as despesas do governo – como acontecia com o orçamento tradicional. O orçamento moderno, portanto, deveria auxiliar o Poder Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle. (GIACOMONI, 2009).

Por muito tempo, os orçamentos públicos foram tratados apenas como uma peça fictícia, sem que de fato houvesse um comprometimento do gestor público com seu gerenciamento, de forma a otimizar os recursos. Para mudar esse quadro, surgiu, então, o conceito de orçamento-programa, cuja principal característica, segundo Rezende (2007), foi a ênfase no objetivo do gasto, em vez da simples preocupação com a categoria do dispêndio. O orçamento-programa, assim, passou a ser o que Bezerra Filho (2012, p. 11) define como um instrumento de planejamento. Isso porque permite identificar os programas, os projetos e as atividades que o governo pretende realizar. Mais ainda, o orçamento-programa passa a estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados esperados dos programas de governo, garantindo, desse modo, maior transparência dos gastos públicos.

No Brasil, a previsão formal de necessidade de um orçamento público somente passaria a existir a partir da promulgação da primeira Carta Magna Imperial de 1824, sendo que a partir disso seriam criados vários outros instrumentos legais – leis, decretos, decretos-lei e constituições – que versaram sobre Orçamento no Brasil. Giacomoni (2009) destaca que, após a Constituição Imperial de 1824, instrumentos como a Lei de 14/12/1827, o Decreto Legislativo de 15/12/1830, a Constituição de 1824 e a Lei de

12/08/1834 tentaram organizar e regulamentar a elaboração e execução dos primeiros Orçamentos do Brasil. Por isso, Ostroski (2008) destaca que as primeiras ideias de orçamento no Brasil estão intimamente associadas a movimentos de libertação política (OSTROSKI, 2008).

Com a Primeira Constituição Republicana, em 1891, a elaboração do orçamento público passou a ser de competência exclusiva do Congresso Nacional. No entanto, o Ministério da Fazenda continuava a participar, ainda que de maneira informal, da confecção da peça orçamentária a ser votada no Legislativo. Para regularizar essa situação, em 1922, o Congresso Nacional aprovou o Código de Contabilidade da União, que conferiu ao Poder Executivo a competência de elaborar a lei orçamentária (GIACOMONI, 2009).

As primeiras tentativas de implantação do orçamento-programa no Brasil ocorreram a partir da década de 1930. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP (1938), a primeira e a segunda Conferência de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários (1939 e 1940) podem ser citados como exemplos de eventos pioneiros que buscavam o aperfeiçoamento das técnicas adotadas na elaboração do orçamento público. No entanto, a normatização visando à adoção do orçamento-programa no âmbito federal brasileiro somente viria a acontecer a partir da publicação, em 1974, da Portaria nº 9, que criou regras para a instituição do orçamento-programa nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal. Atualmente, a Constituição Federal, em seu art. 165, estabelece que a iniciativa das leis orçamentárias é de competência exclusiva do Poder Executivo (REZENDE, 2007).

Desde os anos 80, os processos de políticas orçamentárias sofreram várias mudanças, principalmente após a Constituição de 1988, na qual houve a preocupação do constituinte com o planejamento no desenvolvimento dessas políticas, por meio da criação de mecanismos que visassem à integração do orçamento de todos os órgãos governamentais em uma única peça orçamentária. Essa peça orçamentária, que se consolida na Lei Orçamentária Anual (LOA), é precedida por dois outros instrumentos, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), também discutidos no âmbito legislativo (MATIAS-PEREIRA, 2009). Por isso que, atualmente, o orçamento público no Brasil pode ser definido como uma ferramenta legal de planejamento de um ente federativo, por meio da qual são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período (BEZERRA FILHO, 2012).

## **2.2 Participação Popular**

Santos e Avritzer (2002) caracterizam o século XX pela intensa disputa em torno da questão democrática, a qual envolveu dois debates principais. Na primeira metade do século, o debate, influenciado pelas duas guerras mundiais, centrou-se em torno da desejabilidade da democracia, definindo-a como a forma padrão de governo, porém restrita a um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos. Na segunda metade do século, o debate, influenciado pela Guerra Fria, foi marcado pela discussão das condições estruturais da democracia, ou seja, a compatibilidade ou incompatibilidade entre esta e o capitalismo.

Por isso, Avritzer (2002) coloca que a democracia se tornou, nos últimos cem anos, a forma padrão de organização da dominação política no interior da modernidade ocidental. No entanto, esta se consolidou na Europa no pós-guerra através da aplicação de um conceito restrito de soberania, qual seja, aquela que limita o papel do povo a produtor de governos, isso é, aquela instância de escolha daquele grupo particular entre as elites que seria o mais qualificado para governar. Através dessa operação, o povo permanece como fundamento em última instância da política democrática em apenas uma condição, a saber, na condição de árbitro das disputas entre as elites.

Santos e Avritzer (2002) colocam que essa concepção da democracia enquanto prática restrita de legitimação de governos se tornou hegemônica. Porém, ao largo desta, o período após a Segunda Guerra Mundial viu surgirem concepções alternativas contra-hegemônicas, que entenderam a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana. De acordo com essas concepções, a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade.

Nesse contexto, Avritzer (2002) coloca que o sistema político brasileiro foi altamente instável na maior parte do século XX, em especial no período entre 1930 a 1964. Neste, todos os mandatos presidenciais estiveram sujeitos a algum tipo de questionamento antidemocrático: seja porque entre 1930 e 1945 o sistema político dominante foi uma forma de corporativismo; seja porque entre 1945 e 1964 o regime político dominante foi uma forma instável de populismo semidemocrático.

Quando se fala em participação popular, imagina-se algo relativamente novo, principalmente quando se refere ao Brasil. Albuquerque (2004) destaca que a participação popular sempre existiu, ainda que reprimida pelas forças policiais e tratada como crime pela imprensa. Nesta perspectiva, todas as mobilizações e os movimentos sociais são formas de participação popular que se diferenciam segundo as questões reivindicadas.

Assim, quando se refere à participação popular, tem-se a impressão de se tratar de algo que somente ocorre após a redemocratização do país, com o fim do regime militar em 1985. No entanto, esta pode ser entendida como todo e qualquer movimento emanado da sociedade, no sentido de buscar maior participação nas questões de Estado e na busca de direitos do cidadão, podendo ser identificada nas diversas fases da história de Brasil. Por exemplo: nas primeiras resistências indígenas e negras, como a Confederação dos Tamoios e os Quilombos; nos movimentos camponeses, como Canudos; nas lutas abolicionistas; na luta pela Independência; nas revoltas urbanas contra a carestia e contra a vacina antivariólica; nas mobilizações de inquilinos, entre tantas outras. (ALBUQUERQUE, 2004).

No entanto, cabe salientar que a participação popular ganhou nova dimensão a partir da Constituição de 1988, época em que foram criados mecanismos que garantiram essa participação. Por exemplo, Teixeira (2005) estima que em torno de 200 mil pessoas representem os interesses coletivos em aproximadamente 27 mil conselhos municipais de gestão de políticas públicas. Essas pessoas ocupam os espaços públicos e participam dessas esferas públicas, contribuindo para o fortalecimento da democracia da prática política cidadã e das lutas pelos direitos de cidadania.

A participação popular, como forma de transparência no processo de elaboração dos instrumentos legais ligados ao orçamento público, está prevista no texto da Lei Complementar n.º.101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, em cujo artigo 48 está disposto que a transparência na gestão financeira dos entes públicos será assegurada também mediante o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000). Portanto, a LRF traz, também, em seu texto, a necessidade de se ter a participação popular na elaboração dos instrumentos orçamentários. Logo, a participação popular tem se dado através dos Conselhos de Políticas Públicas, tanto no âmbito nacional como no âmbito estadual e municipal e não apenas na elaboração do orçamento público.

A democracia, para funcionar, requer certo nível de competência política por parte dos seus cidadãos, ou seja, requer algum grau de conhecimento e de comprometimento com o bem comum. Essa tomada de consciência deve ser proporcionada pelo poder público, através de mecanismos que garantam a inclusão de um número cada vez maior de cidadãos nas decisões do rumo da administração pública (LUCHMANN, 2012).

Nos processos de participação popular no poder local, através dos movimentos sociais populares, a participação dos cidadãos na tomada de decisões é proporcional à quantidade e à qualidade das informações que cada um domina. Assim, quanto mais os sujeitos processam informações, mais autonomia e mais dinamização os processos de participação adquirem. Isso reafirma a necessidade de qualificação da participação, destacando que essa qualificação pode se dar através da disponibilização de informações por parte do poder público, pois a participação propositiva depende diretamente das informações de que os sujeitos dispõem (OLIVEIRA, 2004).

A sociedade brasileira, por meio dos movimentos sociais, principalmente, após a reabertura política na década de 1980, não buscava apenas conquistar novos direitos, também buscava ampliar seu direito de decidir sobre os rumos do Estado. A partir da Constituição de 1988, e ao longo da década de 90, os movimentos sociais tornam cada vez mais clara a reivindicação de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade. Ou seja, esses movimentos não apenas reivindicavam garantir os direitos já definidos, mas buscavam também ampliá-los, além de participar da definição e da gestão desses direitos (ALBUQUERQUE, 2004).

A participação da sociedade não se limita à fiscalização dos gastos públicos, podendo se dar, por exemplo, no planejamento urbano, como a que está prevista no Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257, de 2001). O artigo segundo dessa lei estabelece, como objetivo da política urbana, a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Entre as diretrizes gerais para atingir esse objetivo, figura justamente a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Albuquerque (2004) destaca, ainda, conquistas como: o Sistema Único de Saúde (SUS); a Reforma Urbana, que culminou com a aprovação do Estatuto das Cidades; políticas de direitos da criança e do

adolescente, como o Estatuto da Criança e do Adolescente; de assistência social, através da criação da Lei Orgânica da Assistência Social. Todas elas são exemplos de programas e leis que se originaram a partir da mobilização da sociedade, através da participação popular. Mais recentemente pode-se citar como exemplo de resultado da participação popular, a aprovação da Lei da Ficha Limpa no Congresso Nacional, oriunda de um projeto de lei de iniciativa popular.

Apesar de ter avançado muito nos últimos anos, a participação popular ainda tem que avançar muito mais para que ocorra o controle social da administração pública de forma realmente efetiva. Albuquerque (2004, p. 42) afirma que “a participação popular ainda está restrita a debates sociais, municipais, periféricos e entravados na burocracia estatal”. Diante disso, pode-se concluir que, mesmo não sendo através de uma lei ou decreto estatal que a participação popular irá ocorrer, cabe ao poder público criar mecanismos que garantam a participação popular nas decisões. Mais do que isso, cabe ao Estado garantir que essa participação se dê de forma qualificada e efetiva.

Muito mais do que um direito, a participação deve ser encarada pela sociedade como um dever de fiscalizar. Participar da vida política de seu município, tomar conhecimento das decisões administrativas, acompanhar os gastos (uso dos recursos públicos) municipais, solicitar informações às autoridades municipais (prefeito, vice-prefeito, vereadores, secretários) sobre qualquer assunto que envolve a coletividade, o interesse público e o cidadão é mais que um dever: é uma obrigação de cidadania ativa (OLIVEIRA, 2004).

No que diz respeito à participação nas questões orçamentárias, foi após o fim do regime militar e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que mecanismos de participação e controle popular passam a ser criados. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, dispõe sobre a soberania popular, estabelecendo que esta pode ser exercida por meio dos instrumentos do plebiscito, do referendo e das leis de iniciativa popular (BRASIL, 1988).

Os conselhos têm papel fundamental na elaboração de políticas públicas e na alocação de recursos. Esses conselhos, como os Conselhos Municipais de Saúde, têm relevante importância na elaboração das políticas públicas municipais voltadas para o atendimento básico da saúde pública. Para Sabbag (2006, p. 192), “a participação direta da sociedade em todas as etapas do orçamento constitui poderoso instrumento de legitimação da política econômico-financeira”. A importância da participação é, ainda, destacada por Sánchez (2002, p. 11) quando afirma que “existe hoje um grande reconhecimento quanto à necessidade de implantação de mecanismos participativos na sociedade contemporânea”.

Como se pode observar, com o fim do regime militar, a democracia e a participação nas decisões sobre os investimentos do orçamento público passam a fazer parte das reivindicações de uma população que tinha vivido sob a rigidez de um regime autoritário. Com a redemocratização do país, partidos políticos chamados populares começam a chegar ao poder e alguns mecanismos de participação popular passam a ser criados nos municípios. Neste contexto, em 1989, no município de Porto Alegre, foi criado o orçamento participativo (OP), no qual a população é chamada a opinar e a decidir sobre a elaboração do orçamento público.



### 2.3 Orçamento Participativo

Pires (2001) salienta que o orçamento público, tal como elaborado e gerenciado nas democracias representativas contemporâneas, é formalmente democrático. Mas esse orçamento nem sempre pode ser efetivamente democrático. Isso porque, para tanto, seria necessário ainda o cumprimento de três condições: o sistema de representação funcionar a contento; o aparato legal permitir a intervenção dos diversos representantes no processo decisório; os mandatários dispuserem de competência política e capacidade técnica para agir em defesa de seus representados.

Por isso que, mesmo tendo recebido toda uma roupagem de transparência, planejamento e democracia, até o chamado orçamento-programa pode não representar um método efetivamente democrático no trato dos recursos públicos. Isso porque, muito embora o orçamento possa ser entendido como instrumento expressivo da democracia, se, no entanto, não houver a participação direta da sociedade no momento de sua elaboração, essa democracia não se mostra suficiente para dar real transparência ao processo de elaboração do orçamento público. (PIRES, 2001).

Com a ideia de orçamento-programa, o planejamento passa a ser a maior preocupação na elaboração do orçamento público. Para atender às demandas da sociedade, o principal de participação tem sido o orçamento público participativo, que consiste em um processo de eleição das demandas prioritárias na área dos serviços públicos e na alocação de recursos para essas demandas (OLIVEIRA, 2004).

Não há ainda uma definição amplamente reconhecida, seja política, seja científica, referindo critérios mínimos a serem satisfeitos para configurar um orçamento participativo (SYNTOMER *et al.*, 2012). Porém, o que se convencionou chamar de orçamento participativo é caracterizado por uma participação direta e efetiva das comunidades na elaboração da proposta orçamentária (BEZERRA FILHO, 2012). Por essa razão, o Orçamento Participativo é um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal (WAMPLER, 2007).

Portanto, o orçamento participativo consiste em fazer um orçamento-programa, mas levando em consideração as prioridades definidas pela população organizada, assim definidas em um processo de discussão, e isso exige o domínio de conceitos e técnicas que vão além do orçamento-programa (PIRES, 2001). Fazer o orçamento participativo demanda permitir a participação de cidadãos não eleitos na elaboração e/ou na alocação das finanças públicas, resultando no envolvimento dos cidadãos comuns na alocação do gasto público (SYNTOMER *et al.*, 2012).

O orçamento participativo não deve ser entendido como a única forma de democracia na gestão eficiente e democrática dos recursos públicos, mas consiste em uma das práticas que mais tem dado certo quando a intenção do gestor público é efetivar a participação das pessoas na destinação eficaz dos recursos públicos, principalmente na esfera municipal, tirando das mãos de técnicos e políticos a responsabilidade exclusiva de elaborar o orçamento público. De fato, o orçamento participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político (PIRES, 2001).

Cabe, no entanto, salientar que a adoção do orçamento participativo por parte da Administração

Pública não traz nenhuma garantia de que preceitos democráticos e transparentes sejam adotados de fato na elaboração do orçamento público. Pode ocorrer de o gestor público adotar as ideias de Orçamento participativo apenas como um meio de dar um ar de transparência e participação social na gestão pública, quando essa não é de fato a intenção. Ou seja, a simples existência do orçamento participativo não garante a democratização das contas públicas. Mesmo diante disso, não há dúvida, porém, de que o Orçamento participativo tem contribuído para o aperfeiçoamento das práticas de inclusão social nas finanças públicas, desde sua implantação no Sul do país (SABBAG, 2006).

Por meio da adoção do orçamento participativo, os envolvidos no processo, vão percebendo a real dimensão e importância que pode ter a participação popular. Gestores públicos e população envolvida direta ou indiretamente com a elaboração da peça orçamentária vão aprendendo a arte da negociação, tão importante num cenário no qual os recursos sempre são menores que as demandas. A prática continuada da cogestão leva a que, de um lado, o governo vá paulatinamente abandonando a tentação de fazer prevalecer sempre seu ponto de vista e, de outro lado, a população vai adquirindo visão de conjunto sobre a escassez de recursos e sobre a infinidade de demandas que se apresentam ao governo. (PIRES, 2001).

A adoção do orçamento participativo não implica o abandono das técnicas e ideais do orçamento-programa. Este último busca dar transparência nos gastos públicos, por meio da adoção de técnicas de planejamento na elaboração e na execução do orçamento público. Neste sentido, pode-se afirmar que o orçamento participativo passa a ser mais uma ferramenta de planejamento para a efetivação do orçamento-programa. Por essa razão, Pires (2001) assevera que o orçamento participativo não implica a separação entre a democracia direta e a representativa, uma vez que representantes do Poder Legislativo, a comunidade em geral e os setores organizados desta devem interagir no processo.

O orçamento participativo foi inicialmente parte de um projeto mais amplo de transformação política, destinado a transformar as relações entre Estado e sociedade, por meio da delegação de autoridade a novos tipos de cidadãos que se formariam nesse processo (WAMPLER, 2007). Nos anos 1980, as ideias de haver participação popular na elaboração do orçamento público começam a ganhar mais vulto, no mesmo passo em que partidos oposicionistas ao regime militar começam a chegar às Administrações Municipais (PIRES, 2001).

Durante a década de 1990, após a experiência de Porto Alegre, as experiências de orçamento participativo se disseminam pelo Brasil (AVRITZER, 2002; WAMPLER, 2007; SYNTOMER *et al*, 2012). O orçamento participativo se tornou proposta corrente no cenário político brasileiro, numa retomada, por alguns segmentos políticos, das tentativas municipais de planejamento participativo que se esboçaram de meados da década de setenta para o final da década seguinte (PIRES, 2001).

Outro fator que contribuiu para a disseminação do orçamento participativo foi a indicação feita pela Organização das Nações Unidas em 1996, na 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II, na qual o orçamento participativo foi indicado entre as quarenta melhores práticas de gestão do mundo, principalmente com base nos moldes usados no município de Porto Alegre (PIRES, 2001). Depois disso, o orçamento participativo se disseminou pela América Latina, tornando-se um dos

mais populares instrumentos de participação cidadã, sendo adotado por mais de 400 cidades da região (SYNTOMER *et al.*, 2012).

### **3. As experiências de orçamento participativo**

As primeiras experiências de orçamento participativo de que se tem notícia no Brasil remontam ao final da década de 1970 e início da década de 1980. Essas experiências foram desenvolvidas em municípios pequenos e médios, sendo possível citar as de Lages/SC, Boa Esperança/ES, Diadema/SP e Vila Velha/ES (FARIA, 2010). No entanto, a experiência de maior repercussão sobre orçamento participativo, certamente, é a do município de Porto Alegre. Essa prática de elaboração do orçamento público é adotada nesse município desde 1989, em decorrência da gestão do Partido dos Trabalhadores, pela qual foram implantados Conselhos Populares, que tinham por objetivo permitir que os cidadãos participassem da gestão da cidade (MINGHELLI, 2005).

O orçamento participativo, nos moldes atuais, é resultado da chegada do Partido dos Trabalhadores a diversos executivos municipais a partir do final da década de 1980, principalmente em grandes e médias cidades brasileiras (AVRITZER, 2002; MINGHELLI, 2005; WAMPLER, 2008; FARIA, 2010; RIBEIRO *et al.*, 2013). Essas experiências derivam, segundo Ribeiro *et al.*, (2013) de tentativas desses governos em atender às lutas sociais registradas anteriormente, nos anos de 1970 e 1980, período histórico no qual, segundo Pires (2001), houve experiências de planejamento participativo lideradas pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), única agremiação de oposição ao regime vigente. Todas essas experiências visavam a inserir assim a participação popular nos processos decisórios da gestão pública, com o objetivo de obter uma gestão mais participativa, dialógica e deliberativa (RIBEIRO *et al.*, 2013)

O orçamento participativo tem possibilitado um processo crescente de aprendizagem da democracia participativa, levando-a a uma democracia redistributiva. Em sua construção, a participação dos atores sociais, através da negociação, da observação, da autonomia dos sujeitos e dos grupos sociais e da cogovernança, tem possibilitado a materialidade de uma técnico-democracia que a legitima no meio (SANTOS, 2002).

Porto Alegre talvez não seja a primeira experiência de participação popular direta na elaboração do orçamento público, como ressaltou Faria (2010). Porém, é a experiência mais conhecida e, de todas as tentativas de implantação desta modalidade de orçamento, é, com certeza, a de maior longevidade já registrada, pois perdura desde 1989. Por isso, é conhecida como a cidade pioneira na implantação do orçamento participativo, sendo a referência nas experiências de participação popular no planejamento e na gestão, com delegação de poder, mesmo com suas imperfeições (SOUZA, 2004).

A ideia da administração que assumia em 1989 era implantar uma forma de democracia que viesse a suplementar e a corrigir falhas existentes na forma representativa da democracia. “Tratava-se de estabelecer um novo centro decisório que não apresentasse as limitações de um sistema meramente representativo nem os vícios estabelecidos pelas práticas clientelistas tradicionais” (MINGHELLI, 2005, p. 65).

Muito embora essa concepção de orçamento participativo, tal qual se conhece hoje, tenha origem em 1989, no município de Porto Alegre, no governo do Partido dos Trabalhadores, Avritzer (2002) ressalta que este não foi uma política exclusiva dessa agremiação política. Ele foi o resultado das discussões dos movimentos populares de Porto Alegre e da decisão da Prefeitura de descentralizar sua relação.

Por essa razão, para Avritzer (2002), os exemplos de orçamento participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte mostram que as questões com as quais a democracia não vinha conseguindo lidar de forma adequada – o clientelismo e a distribuição desigual de bens públicos, por exemplo – necessitam de novos arranjos institucionais. Essas experiências mostram ainda a virtude das formas ampliadas de soberania ao nível local, que permitem o desenvolvimento de uma prática societária capaz de negociar abertamente o acesso a bens públicos. Esse desenho participativo é capaz de oferecer uma resposta diferente ao problema da justiça, introduzindo regras que dão uma resposta original à questão do controle das instâncias de tomada de decisão pelos técnicos, um problema não resolvido pela concepção hegemônica da democracia.

No caso de Porto Alegre, a elaboração do orçamento público transpassa gestões de diferentes partidos, pois se tornou e se consolidou, ao longo dos anos, como uma ferramenta de gestão democrática dos recursos públicos. Conforme se observa em Minghelli (2005), o orçamento participativo de Porto Alegre consistiu-se em um processo em que se destacavam três princípios: o primeiro deles é o direito de todos os cidadãos em participar, ou seja, a ausência de prerrogativas especiais às organizações comunitárias; o segundo, a existência de instituições que combinam regras de democracia direta e democracia representativa e, por fim, o estabelecimento de critérios - pelas instituições participativas e pelas instâncias técnicas do município - para a distribuição dos recursos de investimento.

A cidade de Porto Alegre pode ser considerada uma experiência longa de orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre mostra que o orçamento participativo pode-se tornar uma política de Estado, superando as diferentes ideologias que possam vir a administrar um município. No entanto, a respeito da adoção da participação popular no planejamento municipal, essa não pode ser considerada como a experiência pioneira; pois, já no final da década de 1970 e meados dos anos 1980, o Movimento Democrático Brasileiro – MDB, que se constituía como único partido de oposição ao Regime Militar, já apresentava preocupação com a adoção de métodos mais democráticos, nos quais fosse garantida a participação popular, no planejamento, principalmente, dos municípios onde passou a governar.

Avritzer (2002) pontua que a experiência de orçamento participativo em Porto Alegre se caracterizou, de um lado, pela ampliação da soberania em nível local, ou seja, o orçamento participativo relaciona, de uma forma singular, a ampliação da participação e o estabelecimento de critérios de justiça no processo de deliberação. E, de outro lado, o controle pela população da implementação das deliberações sobre os investimentos a serem realizados, por meio do estabelecimento de instituições de monitoramento, no caso, o Conselho do OP (COP) é responsável por monitorar a implementação das obras aprovadas.

Ao se mencionarem experiências de implantação do Orçamento participativo, um exemplo que se faz lembrar é o de Porto Alegre. No entanto, após a experiência observada na capital gaúcha, vários outros municípios adotaram o Orçamento participativo como técnica de elaboração do orçamento público. A

experiência de Belo Horizonte, em Minas Gerais, citada por Avritzer (2002), foi uma delas. Porém, devido às suas peculiaridades, mesmo mantendo a essência da participação popular na elaboração do orçamento municipal, é possível observar diferenças na hora da implantação e efetivação do orçamento participativo, dependendo do município onde é adotado.

Após a experiência de Porto Alegre, alguns municípios catarinenses passaram a adotar o Orçamento participativo como ferramenta de participação popular. Entre eles: Biguaçu, analisada por Luchmann (2012); Blumenau e Chapecó, analisadas por Moura (2007), esses são alguns dos exemplos de adoção dessa prática na elaboração do orçamento municipal.

No município de Biguaçu/SC, o orçamento participativo foi adotado a partir do ano de 2001, com a chegada ao executivo municipal de uma coligação formada pelo PMDB e pelo PT. Após a ruptura entre esses dois partidos, em 2003, o PMDB passa a ocupar a coordenação do Orçamento participativo, até então ocupada pelo PT, e realiza mudanças estruturais significativas na forma de gerenciamento. A metodologia adotada, que inicialmente era muito semelhante àquela de Porto Alegre, passa a se caracterizar pelo forte controle, por parte da equipe de governo (prefeito e secretários municipais), na definição de obras a serem submetidas à discussão pública, e pela estrita divisão territorial, sem espaços para uma discussão sobre a cidade como um todo (LUCHMANN, 2012).

Luchmann (2012), ainda, identifica que aqueles cidadãos diretamente envolvidos com o Orçamento participativo – Delegados e Conselheiros – afirmam que, através da participação das reuniões e dinâmicas do OP, passaram a conhecer melhor a realidade de suas comunidades, bairros e cidade. Frisa-se novamente que, para se garantir a efetividade e, principalmente, a eficiência do Orçamento participativo, faz-se indispensável o comprometimento total e irrestrito do gestor público.

Quando se fala em comprometimento do gestor público, não se faz referência apenas ao prefeito municipal, no caso dos municípios, mas sim, de toda a estrutura com poder de decisão dentro de uma administração. Esse grau de comprometimento do gestor público irá impactar diretamente no sucesso da implantação do orçamento participativo. Moura (2007), ao se referir aos municípios de Blumenau e Chapecó, destaca que as experiências de orçamento participativo nesses municípios apresentam algumas similaridades entre si, mas se caracterizam por diferenças significativas quanto à variável compromisso governamental, que impactaram de maneira decisiva os seus resultados.

A análise do orçamento participativo em Blumenau deixa evidente que o seu sucesso depende do comprometimento da cúpula da administração municipal. Esse orçamento participativo, implantado entre 1997 e 2004, foi marcado por conflitos entre os membros do governo municipal e destes com as instâncias participativas. Não houve uma adesão automática e natural ao processo, mas, ao contrário, um choque entre a atuação de membros do governo e vereadores com a dinâmica e as deliberações do orçamento participativo. (MOURA, 2007).

Ainda se observa em Moura (2007) que a participação ativa e o comprometimento de toda a estrutura da administração municipal são indispensáveis para o bom funcionamento do Orçamento participativo. Destaca que, em Blumenau, grande parte dos secretários municipais não aceitou e/ou não entendeu a ideia

do orçamento participativo. Essa não aceitação, por parte dos membros da administração, ocasionou certo boicote dos mesmos. Esse boicote pode ser constatado através das ausências frequentes e sistemáticas de alguns secretários nas reuniões de prestação de contas aos membros do Orçamento participativo – Conselho Municipal do OP. Essa falta de comprometimento ocasionou o esvaziamento das reuniões e plenárias do Orçamento participativo em Blumenau.

Em Porto Alegre, as demandas e prioridades eleitas pela população são realizadas quase que na sua totalidade, e a prestação de contas ocorre de forma efetiva, conforme verificado em Minghelli (2005). Porém, em Blumenau, ocorreu o contrário. Nesse caso, Moura (2007) salienta que o processo teve sua credibilidade fragilizada por conta dos problemas no atendimento às deliberações de serviços e obras demandados, o que pode ser traduzido como falta de compromisso governamental com o orçamento participativo. Por isso Wampler (2007) caracterizou Blumenau como um adotante apenas formal desse instrumento, pois a administração municipal dedicou poucos recursos e reduzida energia à sua implementação.

Apesar de tantas dificuldades, não se pode dizer que o orçamento participativo de Blumenau não proporcionou nenhum avanço em termos de cidadania e participação cidadã. Embora de forma tímida e muito aquém dos avanços que poderiam ocorrer através do orçamento participativo, os mesmos ocorreram tanto na sociedade como na esfera governamental. Exemplo disso foi o confronto com os vereadores: estes tiveram que rever o seu papel frente à comunidade, já que a população, quando começou a participar, também passou a entender melhor sobre o processo de gestão pública, principalmente quanto a atos clientelistas (MOURA, 2007).

Em Chapecó, o comprometimento governamental foi mais presente e efetivo, no entendimento de Moura (2007). Isso porque pareceu haver maior envolvimento e unidade governamentais com o processo de orçamento participativo. Esse comprometimento se deu por praticamente toda a equipe de governo, com a participação de todas as Secretarias Municipais, que deram o suporte necessário para a realização do orçamento participativo.

Todavia, a experiência de Chapecó foi marcada por certa tensão com a Câmara de Vereadores. Os membros do Legislativo sentiram-se parcialmente ameaçados pelo Orçamento participativo, por entenderem – erroneamente - que este estaria invadindo o espaço que caberia aos vereadores ocuparem. Por essa razão, o orçamento participativo encontrava resistências e questionamentos quanto ao papel do vereador frente ao processo. Essa relação conflituosa fez com que surgisse um conjunto de questionamentos sobre as relações políticas institucionais, chamando a atenção para a definição do legítimo papel do vereador. (MOURA, 2007).

Outro fator que contribuiu para um sucesso maior do Orçamento participativo em Chapecó, quando comparado com Blumenau, pode ser entendido pela forma, quantidade e qualidade no atendimento das demandas da população. Moura (2007) destaca que, em Chapecó, a atuação do governo não se resumia somente a um compromisso com o processo em si, mas a própria postura do prefeito municipal, que se fez presente nos eventos do orçamento participativo, acabou convocando os secretários municipais para também comparecerem. Além disso, as obras escolhidas pela população tiveram prioridade na execução:

em 2003, noventa por cento das obras apresentadas pela comunidade durante as reuniões já haviam sido concluídas, e as restantes já estavam em andamento. Esse fato indica a capacidade do governo de responder à expectativa e às demandas geradas, causando bom impacto para a credibilidade dessa experiência.

Como se pode observar, analisando os casos dos municípios catarinenses citados, não basta apenas implantar o Orçamento participativo, seu sucesso e a sua efetiva democratização somente irão acontecer se todas as instâncias do poder local estiverem de fato comprometidas com sua implantação. O chefe do executivo tem que assumir plenamente o Orçamento participativo, mas também, é imprescindível que todo “corpo dirigente municipal” esteja realmente comprometido e entenda que o Orçamento participativo pode ser uma ferramenta que irá auxiliar numa gestão pública mais eficiente.

#### **4. Considerações finais**

A evolução do orçamento público passa pelos conceitos de orçamento tradicional, orçamento moderno e, mais recentemente, orçamento-programa. Nessa linha de evolução do orçamento público, percebe-se sua relação com o aumento da fiscalização na arrecadação e o investimento dos impostos por parte da administração pública.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo foi o de analisar a discussão de algumas experiências de orçamento participativo desenvolvidas no sul do Brasil a partir da Constituição de 1988. Os resultados das discussões apontam que, após a experiência pioneira de Porto Alegre, os municípios de Biguaçu (SC), Blumenau (SC) e Chapecó (SC) também implementaram um processo de orçamento participativo.

Todavia, houve diferenças nos resultados, identificadas neste artigo, dessas experiências. Em Chapecó, foi identificado um comprometimento mais efetivo do Executivo municipal, que resultou até mesmo em conflito com os vereadores. Já, em Blumenau, o comprometimento foi apenas formal, com baixo atendimento das demandas destacadas pela população. E, em Biguaçu, após a ruptura da coalizão de governo, a metodologia adotada, antes semelhante à de Porto Alegre, passa a se caracterizar pelo forte controle por parte da equipe de governo, com menor espaço para discussão.

Muito embora haja um significativo número de instrumentos legais, inclusive a Constituição Federal de 1988, que preveem que a participação popular é indispensável para que haja transparência na gestão pública, essa participação ainda é tímida em alguns setores e se resume a um pequeno número de municípios brasileiros. A participação da sociedade na elaboração de políticas públicas tem se dado basicamente através da participação em Conselhos Municipais.

A democracia representativa e a democracia direta podem conviver de forma plenamente pacífica, uma complementando a outra, na busca de uma gestão pública mais transparente, na qual os interesses da maioria da sociedade sejam de fato garantidos e onde essa mesma sociedade tenha o direito de se manifestar de forma direta.

A participação popular é, ao mesmo tempo, um direito e um dever do cidadão. Como direito,

ela deve ser facilitada por parte dos gestores públicos, através de realização de audiências públicas, de reuniões de prestação de contas, de elaboração de informativos, entre outros. Enquanto dever, o cidadão tem de aceitar e entender que não basta esperar que o poder público apresente suas prestações de contas. Cada um, como cidadão, tem o dever de buscar informações nas repartições públicas, no sentido de saber se os direitos da coletividade estão sendo respeitados pelos gestores públicos.

As experiências de orçamento participativo analisadas no presente trabalho apresentam elementos que o demonstram como uma ferramenta eficiente para que se garanta a participação popular na fiscalização dos orçamentos públicos, previstos na legislação vigente, tais como na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O orçamento participativo, se adotado como ferramenta para atender ao disposto na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) no que se refere à participação social na elaboração, tanto do Plano Plurianual – PPA, como da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, pode ser entendido, ainda, como a tradução de alguns dos princípios pregados na concepção dos ideais do orçamento-programa.

Conforme se constatou e com base na bibliografia consultada, a eficácia e a eficiência do Orçamento participativo dependem diretamente do nível de comprometimento por parte do gestor público, principalmente do Prefeito e dos secretários, no caso dos municípios, como fica claro na análise de como se desenvolveu o Orçamento participativo nos quatro municípios citados no trabalho: Porto Alegre - RS, Biguaçu, Chapecó e Blumenau, esse três últimos no estado de Santa Catarina.

Enquanto em Porto Alegre, além de uma ferramenta de gestão transparente dos recursos públicos, o orçamento participativo se transformou em espaço de cidadania e aprendizagem, nos municípios catarinenses, percebe-se que a dimensão educativa não faz parte dos objetivos dos programas que, além disso, apresentam vários limites em promover debates coletivos com os diferentes setores da sociedade. Nos municípios pesquisados, processos de aprendizagem constituem-se como subprodutos da participação. As ações e os objetivos dos governos estão direcionados muito mais para a “eficácia”, ou seja, para a realização das obras priorizadas do que para o desenvolvimento de uma cultura cidadã na qual o processo de participação popular não se restrinja em apenas decidir sobre obras e serviços, mas também, que seja um processo de aprendizagem da cidadania.

Todavia, a participação popular não pode e não deve se dar apenas em relação ao controle dos recursos financeiros. É claro que a preocupação de onde, quanto e como é gasto o dinheiro público acaba sendo a maior das preocupações dos organismos que permitem a participação popular, como os Conselhos Municipais, por exemplo. No entanto, essa participação tem que se dar em todas as fases das políticas públicas, desde sua concepção passando por seu planejamento até sua execução.



## Referências

- ALBUQUERQUE, M. C. Participação cidadã nas políticas públicas. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 15-60.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público**. São Paulo: Atlas, 2012.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: 1988.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2000.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 135**, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2010.
- BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2001.
- BRASIL. **Portaria nº 9**, de 28 de janeiro de 1974. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília, 1974.
- FARIA, J. B. S. O gerencialismo no poder público municipal: o caso da reforma administrativa na empresa de urbanização do Recife. **Dissertação** (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas/FGV. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas/EBAPE. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7934/1418547.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- LUCHMANN, L. H. Participação e aprendizado político no Orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 513-532, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a07v2152.pdf>>.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MINGHELLI, M. **Orçamento participativo: uma leitura jurídico-política**. Canoas: Ulbra, 2005.
- MOURA, R. R. Compromisso governamental e Orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 2,

p. 206-214, 2007. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a08v10n2.pdf>>.

OLIVEIRA, F. M. Desafios da participação popular no poder local. In: Fundação Konrad Adenauer. **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 87-100.

OLIVEIRA, F. M. Orçamento participativo: instrumento de democratização da gestão pública. In: Fundação Konrad Adenauer. **O poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2005. p. 39-53

OSTROSKI, S. S. D. **Orçamento Público**. Florianópolis: CEFET/SC, 2008.

PIRES, V. A. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri: Manole, 2001. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=JOZRB5ucSLgC&lpg=PA35&hl=pt-BR&pg=PA32#v=onepage&q&f=false>>.

PIRES, V. A. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-reitoria de Graduação, 2011.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RIBEIRO, L. M. P.; PEREIRA, J. R.; BENEDICTO, G. C. As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. **XXXVI Encontro da Anpad**. Anais. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://200.144.182.143/escolausp/wp-content/uploads/2015/05/Reformas-administração-pública-ANPAD-2013.pdf>> .

SABBAG, C. **Orçamento e desenvolvimento**. São Paulo: Millennium, 2006.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e Participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Coimbra: Afontamento, 2002.

SYNTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do Orçamento participativo. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 30, p.70-116, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v14n30/04.pdf>>.

SOUZA, M. L. Participação popular no planejamento urbano e na gestão orçamentária municipal no Brasil: um balanço e algumas questões. In: Fundação Konrad Adenauer. **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 101-109.

TEIXEIRA, A. A força da sociedade civil e a construção do contrapoder. In: Fundação Konrad Adenauer. **O poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2005. p. 87-118.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p.65-95, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/03.pdf>>.