

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO  
PAULO

GESTÃO PARTICIPATIVA: EXPERIÊNCIAS DE MUNICÍPIOS DO  
BRASIL

VITÓRIA/ES

2014

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO  
PAULO

CHRISTIEN MARCEL CHRISTÉ PEREIRA

GESTÃO PARTICIPATIVA: EXPERIÊNCIAS DE MUNICÍPIOS DO  
BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso elaborado  
coo requisito final para conclusão do Curso de  
Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e  
Políticas Públicas, sob orientação de...

Vitória/ES

2014

## SUMÁRIO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>2</b> | <b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>   | <b>9</b>  |
| 2.1.     | DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR .....                                      | 9         |
| 2.2.     | FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....                                     | 11        |
| 2.2.1.   | Orçamento Participativo .....  | 11        |
| 2.2.2.   | Audiências Públicas .....  | 14        |
| 2.2.3.   | Conselhos Gestores .....   | 17        |
| 2.2.4.   | Planejamento Estratégico .....   | 18        |
| 2.3.     | EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA EM<br>ALGUNS MUNICÍPIOS DO BRASIL ..... | 19        |
| 2.3.1.   | Natal/RN e Maceió/AL .....   | 19        |
| 2.3.2.   | Salvador/BA .....  | 22        |
| 2.3.3.   | Pedras de Fogo/PB .....  | 23        |
| 2.3.4.   | Belém e Belterra/PA .....  | 24        |
| 2.3.5.   | Camaragibe/PE .....  | 24        |
| 2.3.6.   | Araraquara/SP .....  | 25        |
| 2.3.7.   | São Paulo/SP .....   | 26        |
| 2.3.8.   | Porto Alegre/RS .....  | 27        |
| <b>3</b> | <b>DISCUSSÃO .....</b>   | <b>29</b> |
| <b>4</b> | <b>CONCLUSÃO .....</b>   | <b>30</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>31</b> |

## RESUMO

Este artigo procurou descrever, analisar e apresentar de forma sucinta como se aplica Gestão Participativa, através do levantamento de referencial teórico e experiências municipais de administração participativa, através de suas ferramentas: Audiências Públicas, Orçamento Participativo e Conselhos Gestores. Analisou a experiências de diversos municípios do Brasil, quanto ao tipo de ferramenta de participação popular; seus aspectos positivos e negativos e a assertividade no uso das mesmas. Definiu então, em termos teóricos cada uma destas ferramentas de participação social. Demonstrou que nos municípios mais desenvolvidos e de maior população, a gestão administrativa é mais organizada e funciona melhor e, nas pequenas cidades ainda é utilizado de forma errônea, como forma de clientelismo, assistencialismo e marketing político.

## ABSTRACT

This article aims describe, analyze and present in summary form as applies to the Participative Management form, by surveying theoretical framework and experiments in participatory municipal administration, through its tools: Public, Participatory Budgeting and Management Councils Hearings. Examined the experiences of various municipalities in Brazil, the type of public participation tool; its positive and negative aspects and assertiveness in using them. Then defined, theoretically each of these tools for social participation. Demonstrated that in most developed and most populated municipalities, the administration is more organized and works better in small cities is still used wrongly, as a form of patronage, assistance and political marketing.

**Palavras-chave:** Gestão, Participação popular; Administração Pública

**Key Words:** Management, popular participation; Public Administration

## 1. INTRODUÇÃO

Os cidadãos brasileiros são reconhecidos por sua passividade diante de medidas implantadas por gestores públicos. São pouco ou quase nada participativos no processo de construção e de gestão, historicamente relacionada ao regime autoritário imposto as classes menos abastadas, quanto a participação no poder público.

Para Cavalcante (2007), atualmente procuram-se estratégias rumo à gestão pública mais legítima e democrática. Estas estratégias enquanto possibilidades concretas de participação popular nos processos de discussão com a administração pública, para melhor aplicação e distribuição de recursos (CARVALHO, 2008).

Na administração participativa, a substituição dos estilos tradicionais de administrar pessoas pela cooperação mútua traz a tona conceitos como: informar, envolver, delegar, consultar e perguntar, tornando-se, por si mesma, uma ferramenta de motivação (ACETTA et al., 2010).

Movimentos históricos da construção da cidadania, principalmente no século XIX, lutaram pela igualdade entre os cidadãos, com participação integral na sociedade e na política, em busca de direitos civis.

O início da era moderna, demonstra que a criação do Estado marca a evolução das sociedades complexas, com divisão de classes.

Autores como Jean-Jacques Rousseau (1712- 1778) e Friedrich Engels (1820-1895) “defendem a instituição da propriedade privada como meio de gerir um controle e a divisão da sociedade em classes tratando o surgimento da figura do Estado como poder instituído pelos homens, devido às novas configurações sociais e econômicas em conjunto com a complexificação das sociedades”.

A visão marxiana compreende o Estado não como um simples mediador de conflitos, ou instituição de caráter neutro em meio à luta de classes. O Estado vem historicamente assumindo uma postura parcial, ao posicionar-se em favor das classes mais abastadas da sociedade, o que demonstra uma evidência de seu interesse dentro da luta de classes, visto que sua função político-administrativa estabelece de maneira quase que predominante o domínio das classes que detém o poder e o controle da sociedade (MARX, 1973 in FARIAS, 2004).

Pressupõem-se a partir da visão marxiana de que o “Estado dentro da luta de classes acaba por distorcer seu princípio fundante de respeito ao bem-comum, e estabelece um posicionamento elitista (parcial), tornando-se uma expressão de controle da classe dominante sobre os substratos inferiores da sociedade” (MARX, 1973).

No Brasil, sobretudo na década de 80, após a redemocratização, introduziu-se mudanças na forma de relação entre Governo e Sociedade, expressas na Carta Magna de 1988, onde o papel do coletivo no processo político é amplamente destacado, através de processos de descentralização política e administrativa (CRUZ, 2009). A Constituição de 1988 veio a estimular a participação social, nos processos de construção e manutenção do Estado (Azevedo, 2007, p.15).

A participação na gestão pública talvez seja uma das mais importantes conquistas da sociedade civil brasileira. Para Celso Daniel: “é importante que haja um esforço conjunto de governo e comunidade para multiplicar os interessados em participar da gestão pública através de conselhos” (Daniel, 2000, p. 126 in Oliveira, 2007, p.2).

É através da participação, de forma espontânea dos cidadãos nos processos políticos locais, que muitos prefeitos estão efetivando um novo modelo de administração – a administração participativa –, na qual os cidadãos tomam parte nas decisões políticas do município, em detrimento da administração tradicional.

Para Macpherson (1978) in Cavalcante (2007), a participação pode resultar na mudança de pensamento de um povo, que deixa de ser mero consumidor dos serviços e ações públicas, para ser participante da execução e desenvolvimento das capacidades de serviços e ações públicas.

No que diz respeito a administração pública, contemporaneamente as ferramentas de participação popular são as citadas por Azevedo (2007, p.25): orçamento participativo, audiências públicas e conselhos gestores.

Este estudo procurou levantar questões sobre a gestão pública e a participação popular nos processos de decisão da melhor forma de distribuição e aplicação dos recursos, pela melhoria da qualidade de vida das cidades e dos cidadãos.

Partindo do princípio da participação popular nos processos de gestão, levanta-se a seguinte problemática: municípios que aderiram a participação popular, através do orçamento participativo, audiências públicas e conselhos gestores obtiveram interesse da população? Existe transparência na aplicação do orçamento participativo e demais estratégias? Os municípios que aderiram a estas novas estratégias alcançaram sucesso e tiveram impacto positivo na gestão pública?

O objetivo geral deste estudo foi identificar através do levantamento de referencial bibliográfico as experiências municipais de participação popular na gestão pública. E os objetivos específicos, conceituar as estratégias contemporâneas gestão, orçamento participativo, audiências públicas, conselhos gestores, planejamento estratégico, estudar o envolvimento da comunidade, caracterizar fatores positivos e negativos da utilização da gestão participativa e sistematizar e democratizar experiências de gestão participativa de municípios do Brasil.

Trata-se de um estudo descritivo e exploratório, de natureza bibliográfica a partir de levantamento bibliográfico realizado na base SCIELO e LILACS, usando artigos, livros e documentos publicados entre 1975 e 2014, sendo utilizados descritores: gestão pública, participação popular; audiência pública; orçamento participativo; conselhos gestores; participação popular na gestão administrativa.

A pesquisa bibliográfica na rede de internet se deu no período de dezembro de 2013 a março de 2014, sendo selecionados para este estudo, 55 documentos entre artigos científicos, livros e documentos que fundamentaram este estudo.

Já quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados, a pesquisa é bibliográfica, tendo em vista que se fundamenta a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente os livros, os artigos científicos e documentos. Mas também é um estudo de caso, pois pesquisa uma situação real, num ambiente real, ou seja, em diversos municípios do Brasil (LAKATOS, MARCONI, 2004).

Justificou-se para obterem-se informações que levam ao sucesso da administração municipal na utilização da gestão participativa, seus aspectos positivos e negativos e a realidade das gestões municipais no Brasil.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Democracia e participação são conceitos que sempre estão unidos, pois um remete ao outro. “Embora a democracia seja irrealizável sem participação, é possível observar a ocorrência de participação sem espírito democrático. Neste caso, o que se teria é um significado limitado e incompleto de participação” (LUCK, 2000, p. 54 in GURGEL, FREIRE e BRITO, 2011, p.102).

Segundo Toro (2005, p.10), “democracia é uma forma de construção de autonomia e liberdade em uma sociedade”. “Está associada a participação de seu povo, onde leis, normas e instituições são criadas pelas mesmas pessoas que irão as cumprir” (PILETTI, 2003).

É preciso pensar em participação como inerente ao ser humano, desde os primórdios da humanidade. De acordo com Amman (1997) reforça que a participação popular não

pode ser medida pelo “desempenho ativo ou passivo, mas pela qualidade e intensidade desta participação”.

Entende-se que a participação, como processo democrático deve ser conhecida pela sociedade como ferramenta de construção da ordem, produção e gestão da sociedade, para que se possa usufruir deste processo, tomando parte essencialmente da gestão.

A ideia de participação social no planejamento atualmente é condição fundamental para o fortalecimento das ações governamentais, como co-autores de ideias e soluções, uma vez que são conhecedores de seus problemas sociais, muitas vezes, melhor que seus governantes (MACHADO, 2005).

Esta participação social surge, na visão de Badaró (2005, p.7) como aperfeiçoamento do sistema democrático.

O histórico do Brasil, quanto a participação social na gestão pública nos demonstra que a Constituição de 1988 produziu instrumentos de participação, ficando conhecida como Constituição Cidadã. Por outro lado, a Carta Magna garante esta participação, de forma constitucional decorrente do estado Democrático de Direito por ela estabelecida, prevista em diversos artigos, como por exemplo, no parágrafo único do artigo 1º: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Também está prevista no artigo 37, §3º, onde garante que “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta” (BRASIL, 1988).

Lock (2004, p. 123) 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.

Desta forma, Gomes e Lima (2010) afirmam que quando os cidadãos utilizam-se de ferramentas de participação na gestão, para alcançar objetivos junto a administração pública, está favorecendo a democracia.

## 2.2. FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Azevedo (2007) acredita que as ferramentas de participação social são: orçamento participativo, audiências públicas e conselhos gestores.

Para Cavalcante (2007), estes instrumentos incrementam a “participação social, inclusiva e democrática de atores sociais com o Governo, e que buscam combater as principais causas de movimentos contrários ao exercício democrático”.

É preciso entender como cada uma destas ferramentas funciona para entender como o processo da gestão administrativa se dá, de forma democrática.

Conhecer os conceitos destes instrumentos é parte importante no entendimento de como a sociedade pode influenciar positivamente nos governos, de forma a usufruir de seus serviços, de ter poder de decisão, de controle e avaliação da administração pública, garantindo direitos civis e cidadania.

### 2.2.1. Orçamento Participativo

Conceitua-se orçamento público toda “arrecadação e despesas realizadas por um governo, quer sejam federal, estadual ou municipal, sendo que são fixados anualmente as despesas e estimativas de receita de toda administração direta e indireta” (Carvalho, 2008). Também constarão as prioridades da administração e a quantidade de recursos que serão destinados para cada área.

O Orçamento Participativo é uma das práticas ou instrumentos democráticos de participação social nos governos, nos processos de elaboração e execução orçamentária nos municípios predominantemente.

Instrumento relevante para esta participação é a Lei n. 10.257, de 11 de junho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que possibilitou a participação social na “formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de

desenvolvimento urbano, bem como a participação na gestão orçamentária” (Carvalho, 2008).

Para Carvalho e Araújo (2010, p.461), “o orçamento participativo caracteriza-se por instituir arenas decisórias onde os indivíduos possam participar dos processos orçamentários, sendo este um processo universal, sendo o indivíduo conhecedor ou não das experiências organizativas”.

O orçamento participativo inicia-se nas cidades através de momentos que possibilitam e expressam o processo deliberativo, a saber: “reuniões por bairro, por regiões; junto ao Conselho de Orçamento Participativo e ao acompanhamento das execuções das decisões tomadas no ano anterior” (SANTOS E GARRIDO, 2010).

Fedozzi (1997) salienta que o

“orçamento participativo está estruturado num processo de participação comunitária pautado em três princípios básicos: “regras universais de participação em instâncias institucionais mais regulares de funcionamento; método objetivo de definição de recursos para investimentos, referentes a um ciclo anual de orçamento; e um processo de descentralização tendo por base a divisão da cidade em regiões orçamentárias”.

Informa-nos Carvalho (2008, p.19) que durante o decorrer do ano, ações para a formulação do Orçamento participativo são tomadas, iniciando-se no gabinete do prefeito, nas secretarias, seguindo a definição dos representantes populares e as prioridades, sendo então negociadas através de fóruns de participação popular e governo para então, a proposta final ser encaminhada à Câmara de Vereadores. “As decisões sobre a alocação dos recursos para investimentos se fundamentam na combinação de critérios gerais e técnicos, como também políticos” (CARVALHO, 2008, p. 20).

De um modo geral, espera-se que a experiência do orçamento participativo seja positiva, na medida que articula e delibera, independente de critérios institucionais ou socioeconômicos.

Também é importante salientar que um aspecto relevante é a educação política, para acabar com o desinteresse e apatia da população, sendo fundamentação para o orçamento participativo, para que possa propiciar o desenvolvimento da cidadania e da consciência coletiva, através do interesse pelos assuntos públicos.

Historicamente, a população vem demonstrando descontentamento quanto às instituições formais da democracia representativas, tais como partidos políticos e as instituições legislativas, o que colaborou para o processo de criação de mecanismos de diálogo entre sociedade e Estado (SANTOS, 2002).

A Constituição Federal de 1988 demonstra em diversos artigos a participação de atores sociais nos processos legislativos, na organização das cidades e implementação de políticas de saúde e assistência social, como exemplos.

Souza (2001) argumenta que

“fatores políticos antecederam e auxiliaram a adoção de iniciativas como o orçamento participativo, como a existência de experiências semelhantes, anteriores a redemocratização e o aumento dos recursos após a redemocratização, combinado a decisão dos governos em promover ajustes nas finanças públicas e o aumento da presença de partidos de esquerda”.

Sobre o orçamento participativo também recaem críticas, no sentido que não necessariamente transfere para a base a capacidade de decisão final, pois estas decisões ficam a cargo dos representantes, o que indica que existe outra estrutura de representação, na qual a base apenas define as prioridades, mas ao final quem decide sobre os investimentos são estes representantes e governantes. Por outro lado, tem se falado de estratégia de manipulação da população induzida pela máquina administrativa, sendo estes fatores negativos no que diz respeito ao orçamento participativo (LUCHMANN, 2007).

Porém, apesar das críticas esta ferramenta tem evidenciado mais fatores positivos, porque tem apresentado experiências positivas.

Os resultados desta estratégia auxiliam os governos a compreender as ações dos representantes, criando uma relação mais direta de representação nas decisões orçamentárias, mune os indivíduos de informação, legitimando o controle do cidadão sobre seus representantes.

De forma legal, a Constituição Federal de 1988 define três instrumentos integrados para a elaboração do orçamento:

- a) Plano Plurianual (PPA): instrumento de direcionamento do planejamento e a gestão da administração pública para quatro anos, definindo metas físicas e financeiras para fins de detalhamento dos orçamentos anuais;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): Limita as diretrizes do PPA dentro de um anos de governo. Estas diretrizes receberão dotação orçamentária ao ser aprovada a Lei Orçamentária Anual;
- c) Lei Orçamentária Anual (LOA): é o orçamento propriamente dito. Contém programas, projetos e atividades que contemplam metas e prioridades estabelecidas na LDO, juntamente com os recursos necessários para o seu cumprimento.

Concorda-se então que este modelo de discurso institucional pode prover um modelo viável de administração pública, no que tange ao orçamento participativo, como instrumento de participação social e cidadania.

### **2.2.2. Audiências Públicas**

Audiência pública é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as (OLIVEIRA FILHO, 2009, p.165).

César (2011) nos fala que as principais características de uma “Audiência Pública são a oralidade e o debate efetivo sobre a matéria que se discute”, sendo instrumento de efetivação de direitos, promovendo diálogo com os atores sociais, com o escopo de “buscar alternativas para a solução de problemas de interesse público relevante”, também servindo como instrumento para coleta de informações ou provas sobre determinados fatos.

A Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 define as normas de finanças públicas. Em seu artigo 48:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único.

A transparência será assegurada também mediante:

I– incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Salienta Soares (2002) que “o princípio da participação popular na gestão da Administração Pública pontifica na Constituição da República do Brasil de 1988, como exemplo, nos arts. 10, 187, 194, 194, VII, 198, III, 204, II, 206, VI e 216, §1º, bem assim os instrumentos de controle, como se vê, entre outros, no art. 5º, XXXIII, LXXI e LXXIII, e no art. 74, §2º”. Essa participação do cidadão se implementa de várias formas, tais a presença de ouvidores nos órgãos públicos, audiências públicas e consultas públicas.

Considerando que a audiência pública serve à função administrativa, inclusive quando destinada ao controle e regulação dos serviços de utilidade pública privatizados, salienta Gordillo (2000) que ela deve se realizar à moda do processo judicial oral e seguir os princípios jurídicos de caráter geral, tais o devido processo legal, publicidade, oralidade, simplicidade das formas, contraditório, participação do público, instrução, impulso oficial, economia processual e, via de regra, gratuidade.

A Lei n.9.784, de 29 de janeiro de 1999 prevê expressamente as normas básicas sobre o processo administrativo. Em seu Art.32 dispõe sobre a audiência pública como mecanismo de instrução do processo administrativo, a finalidade de sua realização é o amplo debate acerca de questão relevante, afeta ao interesse geral da coletividade, via de regra identificada pela presença de interesses meta individuais, difusos ou coletivos, de sorte a não atingir direitos da população sem sua prévia oitiva.

A realização das Audiências Públicas está intimamente ligada às práticas democráticas e constituem técnicas de execução desse processo participativo verificado na Administração Pública.

Mazzili (1999) apregoa que

“a audiência pública constitui uma importante contribuição para a passagem de uma democracia representativa para uma democracia participativa. A primeira depositava toda a responsabilidade que deriva do exercício do governo exclusivamente na parcela da sociedade integrada pelos governantes; os governados quedavam num tipo de posição passiva, de meros espectadores, carentes de capacidade de iniciativa, controle ou decisão. Já a audiência trata de tirar os governados da letargia e de leva-los a tomar responsabilidades, a assumir um papel que deles exige protagonismo e que ajuda a compatibilizar posições adversas e gerar o melhor conhecimento recíproco entre os distintos setores da sociedade; [...] pode-se concluir que as audiências públicas não só têm servido como resposta aos reclamos dos cidadãos como também permitem que as autoridades melhorem a qualidade da gestão pública”.

Se enxerga portanto a relevância da Audiência Pública no processo democrático, com um papel transformador de uma sociedade com democracia participativa, pois é através da Audiência Pública obtendo-se mais informações sobre os problemas sociais, poderá redefinir o modo de atuação nas soluções de questões públicas, exercendo seu papel de interlocutor social e construindo uma solução que atenda aos anseios da população.

### 2.2.3. Conselhos Gestores

A partir da Constituição de 1988 os conselhos gestores tornaram-se instituições importantes no âmbito das políticas públicas. Decorrentes, sobretudo, dos princípios constitucionais que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas, das legislações regulamentadoras que invariavelmente condicionam o repasse de recursos federais à sua existência e do processo de descentralização, eles se disseminaram pelos municípios e estados brasileiros (Gomes, 2003, p. 30).

O mesmo autor (p.32) ainda afirma que aos Conselhos Gestores coloca-se o “desafio de constituir espaço democrático destinado a alcançar três objetivos essenciais: promover a construção da cidadania e a educação política; viabilizar a identificação e captação permanente das demandas da sociedade; e exercer controle social sobre o governo”.

Os princípios constitucionais de participação popular, as legislações regulamentadoras das políticas sociais e o processo de descentralização estimularam a implantação dos diversos conselhos setoriais em estados e municípios (Gomes, 2003, p. 40). Gohn (2001, p.7) afirma que os Conselhos “são canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”.

Constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre sociedade e governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado entre seus pares em plenário, tendo caráter obrigatório, uma vez que recursos ficam condicionados à sua existência. Assumem o papel deliberativo, consultivo e de controle.

A institucionalização dos conselhos e sua disseminação pelos municípios brasileiros os tornaram importantes instrumentos à disposição da sociedade para o exercício do controle social sobre as políticas públicas.

Além de constituir espaço democrático, de acordo com as motivações políticas, sociais e econômicas, que conduzem e justificam as novas formas de participação da sociedade, o conselho gestor possui três objetivos mais específicos, conforme denota Teixeira (2000): “promoção da cidadania e da educação política; identificação, captação e ponderação constante das preferências da sociedade, com vistas à

formulação de políticas públicas; e controle social sobre estas, incluindo a responsabilidade às demandas da sociedade e a responsabilização dos governantes”.

#### **2.2.4. Planejamento Estratégico**

Planejamento é a descrição de um ciclo organizacional ou processo futuro.

O planejamento (Oliveira, 1997) pode ser considerado em três níveis:

- ✓ Estratégico (macro): estabelece finalidades, objetivos e diretrizes gerais a partir das possibilidades e contingências em um dado cenário organizacional;
- ✓ Intermediário (setorial): estabelece objetivos, diretrizes e procedimentos para uma área de atuação;
- ✓ Tático (operacional): detalha objetivos, procedimentos, recursos e atribuições sob comando único.

Drucker (1998, p.136) define planejamento estratégico como “processo contínuo de tomar decisões atuais que envolvam riscos, organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e medir o resultado dessas decisões com as expectativas almejadas”.

Matias-Pereira (2009) ressalta que o planejamento é uma prática essencial, tanto na administração pública quanto na privada, devido aos benefícios que o instrumento traz às organizações. A administração pública abrange todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que trabalham no sentido de exercer a autoridade política a fim de atender os interesses públicos.

O planejamento estratégico pode ser resumido em etapas inter-relacionadas e interdependentes, que a alta administração deve realizar e apoiar, conforme os itens a seguir: definição da missão - desenvolver a nova missão ou revisar a antiga; análise do ambiente – identificar as oportunidades e ameaças, pontos fortes e fracos; objetivos e metas – de curto e longo prazo, por ordem de prioridade; formulação de

estratégias – em todos os níveis, que permitam à organização combinar seus pontos fortes e fracos com as oportunidades do ambiente; plano de ação – desenvolver planos para implementar as estratégias escolhidas; e execução das ações planejadas e realização de atividades de controle estratégico (WADSWORTH e STAIERT, 1993).

Andrade et al. (2005) afirmam que o planejar é essencial ao administrador público responsável. O planejamento é o ponto de partida da eficiência e eficácia da máquina pública, visto que ele ditará os rumos da gestão e se refletirá na qualidade do serviço prestado à população.

A partir da Constituição Federal de 1988, a função de planejamento teve uma ênfase maior no setor público, quando o orçamento público foi aliado ao planejamento. Neste mesmo sentido, a Carta Magna evidenciou a integração das ferramentas de planejamento no setor público: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

A partir dos dispositivos legais para o planejamento da gestão, então podemos afirmar que o planejamento estratégico para as políticas públicas e melhoria dos serviços ofertados, bem como o bem planejar e fazer, se torna essencial a administração pública, uma vez que se planejamos estrategicamente toda gestão pública, conseguimos fornecer a população as melhorias necessárias a melhoria da qualidade de vida de um povo.

## 2.3. EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA EM ALGUNS MUNICÍPIOS DO BRASIL

### 2.3.1. Natal/RN e Maceió/AL

Foi realizado um estudo comparativo entre as gestões das cidades de Natal e Maceió, no período que vai de 1997 a 2000, governadas pelo PSB (Partido

Socialista Brasileiro), com finalidade de analisar as causas da diferença de desempenho governamental dessas duas experiências, formuladas pelo Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais, por Almeida (2007).

Comparou-se primeiramente a participação social nas duas cidades, em conformidade com as premissas do partido, concluindo-se que em nenhuma delas possui tradição de associativismo, mas em Maceió a presença dos partidos de esquerda nos movimentos de bairro fazia a diferença, pois em Natal isso não existia. No entanto, a gestora de Natal mantinha uma relação de proximidade com as comunidades, o que assegura uma imagem do governante que trabalha em parceria com a sociedade.

Nas gestões analisadas, demonstrou-se que os governantes mantinham o interesse na participação popular e utilizavam as audiências públicas para conhecer as necessidades da população e sua demanda por serviços. No entanto, na prefeitura de Maceió, segundo informações dos vereadores da cidade, esta participação popular ainda está voltada ao assistencialismo, ao favor, e não ao direito constitucional.

No estudo feito por Almeida (2007), diversas pessoas públicas foram entrevistadas, desde vereadores, secretários municipais e os próprios governantes.

Afirmou Cabral (2004):

ela [...] faz uma política muito voltada pra resultado, relações imediatas, muito numa visão populista, e nunca de projetos. Não demonstrou ser uma política com propostas e um projeto claro voltado para objetivos da área que ela se propôs, num mandato que ela se propôs. Apesar da experiência anterior dela como vereadora, [...] de uma grande habilidade na relação pessoal, [...] do ponto de vista da política voltada pra execução dos interesses mesmo da cidade, como prefeita, ao nosso ver, ela foi um tanto desastrosa. [...] A prefeita Kátia Born trabalha muito em cima de resultados aparentes e resultados imediatistas, e nunca num projeto de alcance maior, [...] mais arrojado, um projeto que tivesse começo, meio e fim, dentro de uma visão de médio e longo prazo. [...] A prefeitura de Maceió, no período da Kátia Born, não conseguiu dar continuidade ao que se esperava; foi uma grande frustração em relação ao mandato do PSB anterior, que foi do prefeito Ronaldo Lessa. Se esperava que a gestão da prefeita [...] se caracterizasse...se concretizasse num avanço, mas não foi: ela não teve projetos que tivessem marcado sua passagem na prefeitura.

Políticos de situação desta prefeita ressaltaram que sua administração era arcaica, atrasada e clientelista. Em ambas gestões, o governo é visto como forjador da participação popular.

Tanto em Natal como em Maceió os programas oriundo da administração municipal com objetivo de desenvolver uma gestão mais democrática não obtiveram êxito. Serviram apenas para o marketing político de seus governantes.

Este mesmo estudo demonstrou que como em Natal e Maceió inexistia uma tradição de luta urbana, a população desorganizada dessas cidades pôde, e ainda pode, tornar-se "massa de manobra" dos poderes públicos, ainda que em Maceió tenha havido resistência dos grupos de esquerda. Várias das organizações de moradores foram criadas com forte influência de políticos e do próprio Estado, superpondo entidades, criando associações paralelas, para as quais carregavam benefícios de diversos tipos (ALMEIDA, 2007).

A análise do estudo deste autor (2007) demonstrou-nos então que a gestão participativa era forjada, servindo a população somente como meros consultores e

que nunca houve efetiva participação popular, que a gestão participativa inexistiu nestas administrações públicas.

### **2.3.2. Salvador/BA**

Santos e Garrido (2010), realizou um estudo sobre o orçamento participativo no município de Salvador como forma de garantir a participação popular na gestão pública.

Este estudo demonstrou que quando questionados sobre o conhecimento sobre a existência do orçamento participativo, 36% dos entrevistados responderam não serem conhecedores; 28% eram conhecedores; 24% ouviram falar; 8% souberam através de amigos e 2% especificou que viu comentários na internet, num universo de 50 pessoas entrevistadas.

Quando perguntado, se dentro da comunidade, foram discutidos assuntos referentes a participação deles na elaboração do orçamento participativo, a maior parte dos pesquisados, não soube informar, representando assim 38% dos moradores entrevistados. Em sua maioria, os moradores concluíram que não houve participação popular real na elaboração do orçamento participativo.

No seu desenvolvimento, verificou-se a importância que a cidadania exerce perante a sociedade, portanto, foi estudado quais as relações que existem entre a ausência de transparência na aplicação do orçamento participativo, aliando a isso, a falta de interesse por parte da população.

Observou-se, que após a análise dos dados obtidos através da pesquisa, que os moradores consideram que no momento da aplicação do orçamento participativo, a transparência e a participação da população fica comprometida, uma vez que, a prática da cidadania, voltada para a elaboração e execução deste valioso instrumento de governo, deixam as comunidades quase que excluídas deste contexto. A transparência nem sempre é fácil de ser aplicada, porém, os que tomam as

iniciativas nem sempre têm a prática, tornando-se essencial o uso e a prática do conhecimento e é nesse contexto que a comunidade deve se apegar, com o objetivo de alcançar seus propósitos, enfim, tornar a transparência uma ferramenta de exercício constante de cidadania.

### **2.3.3. Pedras de Fogo /PB**

O estudo de Gomes e Lima (2011) procurou estudar a participação social na gestão pública através do Conselhos Gestores.

A sua análise nos mostra que a população de Pedras de Fogo/PB está cada vez mais presente na gestão pública, propondo ideias, debatendo temas propostos pelo Poder Público Municipal e participando da construção de um município melhor e mais desenvolvido. Porém que este número de pessoas que participam ainda é reduzido.

Num universo de 12 participantes do conselhos, a investigação mostrou que a maioria dos conselheiros participa da elaboração das metas para área de atuação de cada conselho no município e a totalidade afirmou que acompanham a aplicação das verbas que chegam do Governo Federal. Também afirmaram que consideram sua participação como forma de fazer a diferença na gestão pública do município, mas também que exercem mais a função de consultoria.

A investigação demonstrou que os Conselhos não possuem sede própria, estando vinculados a prédios públicos, que os conselheiros não possuem capacitação eficiente e que não há grande interesse por parte da população na participação de conselhos gestores.

#### **2.3.4. Belém e Belterra/PA**

Analisando o levantamento de Farias (2004), que estudou a participação popular nas gestões públicas dos municípios de Belém do Pará e Belterra/PA, podemos entender que a democratização é ferramenta essencial para as gestões municipais.

O projeto político de gestão da cidade de Belém do Pará foi formatado pelo Partido do Trabalhadores e pode ser legatário das lutas pela redemocratização da sociedade brasileira e apostou no incentivo à participação social (democracia participativa) como forma de fortalecer os mecanismos de democracia representativa. Por outro lado, o município de Belterra, a partir do Plano Diretor Participativo contribuiu à administração um planejamento a médio e longo prazo, estabelecendo objetivos e diretrizes para a construção de um município sustentável, com qualidade de vida, tendo como base a ampla participação das organizações e movimentos da sociedade civil nas definições das políticas públicas.

Realidades concretas de participação direta da sociedade civil como no caso de Belém e Belterra, demonstram ser possível “flexionar a sociedade para outro caminho que não o da baixa capacidade de mobilização dos sujeitos coletivos, da fragmentação dos segmentos sociais que buscam isoladamente direitos e interesses pessoais, enviesando para a luta acirrada pelo poder e pelo reconhecimento de sua cidadania” (FARIAS, 2004).

#### **2.3.5. Camaragibe/PE**

A análise de Oliveira (2007) sobre o poder local e a gestão pública no município de Camaragibe, localizado na região metropolitana do Recife/PE relata que a partir da década de 90, o município inscreve “no paradigma da administração participativa, adotando diversos mecanismos de participação dos cidadãos e sujeitos

sociais coletivos nos processos de decisão política do município” (OLIVEIRA, 2007).

Observou que historicamente foi construída esta participação popular, pois antes um governo conservador recusava-se esta participação. Com o passar dos anos, as legislações, inclusive municipais garantiram esta participação, como também a vontade política e a mobilização dos movimentos populares. Neste aspecto, a participação social em Camaragibe, além do respaldo legal da Lei Orgânica e legislação federal, insere-se na vontade do povo em participar das decisões do governo, envolvidas nas deliberações estratégicas.

### **2.3.6. Araraquara/SP**

Carvalho e Araújo (2010) estudaram o orçamento participativo (OP) como ferramenta de participação social, comparando o OP dos municípios de Araraquara, São Paulo e Porto Alegre, devido as características destas cidades, São Paulo como Megalópole e Porto Alegre por ser referência de orçamento participativo que funciona no Brasil. Levantou-se questões como quais as características do OP levam à ampliação da cidadania e o tornam obstáculo à prática clientelista de gerir orçamento.

No ano de 2001, o governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Araraquara, preocupado em implementar um programa que visava direcionar os investimentos municipais às áreas mais necessitadas e fortalecer a atuação de associação de moradores junto ao poder público, criando então a Coordenadoria de Participação Popular, que geria o debate do orçamento, destinando os recursos para cinco áreas: educação, saúde, desenvolvimento urbano, transporte urbano e cultura.

Historicamente, dados coletados nesta pesquisa demonstraram uma queda na participação social no município de Araraquara. “A justificativa apontada para a redução da participação popular no OP, refere-se ao atraso na execução de obras e

serviços aprovados por meio de votação nas assembleias e a satisfação dos moradores de algumas regiões por terem suas necessidades contempladas” (CARVALHO E ARAÚJO, 2010)

Esta insatisfação da população com o não cumprimento das metas estabelecidas levou a perda de confiança, enfraquecendo o objetivo de se estabelecer uma administração municipal de co-gestão.

Os prováveis avanços com relação a OP no município de Araraquara são: transparência do orçamento público municipal; envolvimento de segmentos sociais tradicionalmente excluídos; incentivo de solidariedade entre cidadãos (CARVALHO E ARAÚJO, 2010).

### **2.3.7. São Paulo**

Neder (2001) propôs-se a registrar e entender as características peculiares da participação popular em saúde no município de São Paulo.

O estudo realizado, enfatizando a contribuição dos movimentos populares ao processo de democratização da gestão da saúde e da cidade de São Paulo, sugere que, ao lado do reconhecimento do papel desempenhado por atores sociais importantes, como os agentes públicos, os trabalhadores da saúde e outros articuladores sociais, nos conselhos de gestão e em novos mecanismos institucionais de participação, também é preciso resgatar a dimensão política contida nas ações desses atores e questionar a pretensa neutralidade técnica de certas propostas de engenharias institucionais (NEDER, 2001).

As informações obtidas demonstraram que a participação popular na saúde do município de São Paulo mantiveram-se atuantes, mesmo em conjuntura política desfavorável, avançando na organização em defesa da vida, da sustentabilidade das políticas públicas democráticas e de uma maior participação política dos cidadãos.

Carvalho e Araújo (2010) em seu estudo sobre o orçamento participativo na cidade de São Paulo.

Em São Paulo, de acordo com Sanchez (2004), o fortalecimento da ideia de participação cidadã no orçamento da cidade e maior transparência na gestão pública, é resultado da má gestão dos recursos públicos que ocorreu na administração de Maluf e Pitta, ambos envolvidos em denúncias de corrupções na administração do investimento municipal.

Marta Suplicy conseguiu dar maior credibilidade à sua campanha com o slogan: “Democratizar a cidade e governar com participação popular”, ganhando as eleições e então implantando em 2001 o Orçamento Participativo. Porém, criada “de cima para baixo”, com a coordenação da Secretaria de Governo

Ainda segundo Sanchez (2004), a evolução da participação popular no OP deve-se a alguns motivos tais como: “a) a execução de boa parte das obras e serviços apontados nos Planos Orçamentários dos anos anteriores ou, pelo menos, o início de boa parte deles; b) a inclusão social de segmentos sociais vulneráveis no processo de deliberação de recursos públicos; c) o constante aperfeiçoamento da sistemática para a consolidação do OP como política redistributiva objetiva e impessoal”(SANCHES, 2004).

### **2.3.8. Porto Alegre/RS**

No modelo de Porto Alegre a prefeitura, segundo Fedozzi (2001) e Santos (2002), instituiu unidades administrativas ligada ao gabinete do Executivo municipal, encarregadas de gerirem o debate orçamentário com os cidadãos, dirigentes comunitários e suas associações. As unidades administrativas terão as funções de coordenarem a execução do OP, estabelecer arenas de mediação do governo municipal com os cidadãos e submeterem as demandas dos munícipes à critérios técnicos e gerais para que se tornassem economicamente viáveis.

O estudo de Carvalho e Araújo (2010) analisou a participação popular na administração pública de Porto Alegre/RS.

Segundo este autor, a cidade apresenta historicamente uma tradição democrática e uma sociedade civil forte e organizada.

A primeira experiência de OP realizada no Brasil foi em Porto Alegre em 1989 pela administração municipal do Partido dos Trabalhadores (PT), posteriormente com o sucesso adquirido na gestão municipal expandiu para outras cidades.

Oliveira Filho (2009), afirma que a administração popular que concentrava as principais forças de esquerda (PT, PSB, PCdoB, PCB), esperavam mudanças administrativas e nas formas de exercício do poder político.

Para este autor, o Orçamento Participativo acabou se constituindo no principal instrumento do planejamento urbano

A história demonstra que políticos locais tentaram utilizar o Orçamento Participativo de forma clientelista, no entanto, a população teve papel agenciador de demandas, pois possuíam canais de mediação institucional abertos junto ao Executivo, o que levou a oposição de alguns vereadores quanto à prática do OP, não obtendo sucesso, pois a população, ativamente participativa, tornou o processo legítimo.

### 3. DISCUSSÃO

Os governantes atuais tem se preocupado com a participação popular nas deliberações e decisões sobre as cidades. No entanto isso tem sido feito de forma errônea, seja pelo fato de haver clientelismo, ou desta participação ser meramente consultiva e de ser realizada “de cima para baixo”, o que delimita a participação de classes menos favorecidas ou de pessoas que não são de interesse do poder público em participar deste processo.

Percebe-se que após o levantamento dos dados sobre os municípios e as ferramentas de gestão participativa utilizada, que em sua grande maioria partem de partidos de esquerda e a participação social se dá através de movimentos sociais com cunho político, também de esquerda. Percebe-se que os Administradores Municipais que procuram utilizar-se destas ferramentas de participação popular são em sua grande maioria de partidos de esquerda, socialista.

Também pode nos mostrar que em cidades maiores, como São Paulo e Porto Alegre existe melhor organização dos processos de gestão participativa em suas diversas instâncias e modelos de participação e que, ainda que se tente, cidades menores ainda estão num processo de aprendizagem e entendem que esta participação intensifica o marketing político, conforme a necessidade de que se melhore a figura do político na visão da população e que o assistencialismo ainda é uma ferramenta de gestão pública.

Estas ferramentas de gestão participativa, ainda que constitucional, garantida e obrigatória ainda tendem ao clientelismo, a politicagem e ao não cumprimento das necessidades da população, ou de suas prioridades. Por mais que o povo demonstre suas prioridades, os governos somente utilizam esta informação como consulta e realizam ou não estas prioridades, causando descontentamento e insatisfação da população com relação aos governos.

É preciso que estes processos cresçam em organização, conhecimento e maior participação popular, através do interesse em participar, pois tendem a reclamação mas não a organização de movimentos sociais que motivem e obriguem o poder público a destinar recursos as verdadeiras necessidades das cidades.

#### 4. CONSIDERAÇÕES

Os novos paradigmas gerenciais requerem funções de planejamento e avaliação descentralizadas, participativas e integradas, envolvendo procedimentos de melhoria contínua dos processos de gestão e de base, voltados para atendimento das necessidades da clientela e para os compromissos mais amplos com a cidadania.

Participar do planejamento, controle e avaliação das decisões dos recursos de uma cidade é fator importante para o fortalecimento da democracia.

A gestão de órgãos e entidades públicas pode e deve ser excelente. Deve ser orientada para o cidadão e desenvolver-se dentro do espaço constitucional demarcado pelos princípios de impessoalidade, moralidade, legalidade, publicidade e eficiência.

Deve estar alicerçado em fundamentos próprios de gestão e aos princípios constitucionais próprios da natureza pública: pensamento sistêmico, aprendizado organizacional, cultura de inovação, liderança e constância de propósitos, gestão baseada em processos e informações, visão de futuro, geração de valor, comprometimento das pessoas, foco no cidadão e na sociedade, desenvolvimento de parcerias, responsabilidade social, controle social, gestão participativa (FERREIRA, 2009).

Ainda muitos estudos se farão a cerca deste tema, uma vez que na atualidade, os governos tem procurado sistemas de gestão participativa, para o alcance da participação efetiva da população.

Construir modelos de gestão de cidades que promovam e incentivem a participação do povo nas decisões de governo são de suma importância para a governabilidade e a excelência de gestão.

## REFERÊNCIAS

ACCETTA, L. T. A. S. et. al. Gestão Participativa, Comportamento e Motivação na Administração Pública. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro:2010.

ALMEIDA, L. S. B. A gestão participativa em administrações municipais: as experiências de Natal e Maceió. Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais. Florianópolis: 2007.

ANDRADE, N. A. et al. Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005

AMMANN, B. S. Participação Social. São Paulo: Corez e Moraes. 1997.

AZEVEDO, E. M. Gestão Pública Participativa: A dinâmica democrática dos conselhos gestores. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2007.

BADARÓ, M. Gestão Pública e Participação. Cadernos da Fundação Luis Eduardo Magalhães. Salvador: 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 11 de junho de 2011. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto das Cidades.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

CABRAL, J. Gestão da Prefeita Kátia Born – 1997/2001. Entrevistador: Lindijane de Souza Bento Almeida. Maceió, 2004. 1 cassete sonoro (60 min.).

CARVALHO, A. M. O orçamento Participativo como instrumento de gestão que favorece a efetivação de cidadania em sua plenitude. Faculdades OPET. MBA Gestão Pública. Curitiba, 2008.

CARVALHO, C. M.; ARAÚJO, G. J. F. O Orçamento Participativo: Avanços e Desafios do Orçamento Participativo de Araraquara em Direção à Ampliação da Cidadania Local. GES – Revista Gestão e Sociedade CEPEAD/UFMG vol. 4, nº 7, Jan/Abr 2010.

CARVALHO, J. B. Transparência na gestão fiscal. Veritas: Revista Científica Multidisciplinar da Faculdade Boas Novas (FBN), n. 2, v. 1, 2008.

CAVALCANTE, P. L. O Orçamento Participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental. Vol. 6; n.2. jul-dez 2007.

CESAR, J. B. M. A Audiência Pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. R.V.M.D., Brasília, V. 5, nº 2, p. 356 -384, Jul-Dez, 2011.

CRUZ, G. R. Gestão Pública Participativa: O papel da Reforma de Estado e dos Movimentos Sociais. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2009.

DANIEL, C. Conselhos, Esfera Pública e Co-gestão. *Revista Pólis*, nº 37, São Paulo, 2000 IN OLIVEIRA, F. M. Poder Local E Gestão Pública: o que há de novo? II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais. Florianópolis, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública, p. 33-34.

DRUCKER, Peter. Introdução à administração. 3a. ed. São Paulo: Editora Pioneira, 1998.

ENGELS, F. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

FARIAS, Rosa S. S. Gestão pública e participação da sociedade civil: a experiência de Belém e Belterra. – Pará Planejamento e gestão participativos em Belém-PA: o Congresso da Cidade (2001-2004). Dissertação de Mestrado – (Programa de Pós

Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade de Rio Grande do Sul). Porto Alegre-RS, 2004.

FEDOZZI, L. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro, 2001.

FERREIRA, A. R. Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009

FREIRE, J e BRITO, L. M. GESTÃO PARTICIPATIVA: UM PROCESSO CONTÍNUO? Revista Labor n.5, v.1, 2011

GOMES, B. R. A. C. LIMA, T. A. P. Participação Cidadã no acompanhamento e controle de gestão pública em Pedras de Fogo/PB. Universidade Federal da Paraíba. Paraíba: 2011.

GOMES, E. G. M. G. Conselhos Gestores De Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2003.

GOHN, M. G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. Universidade de Campinas. Campinas, 2001.

GORDILLO, A. Tratado de Derecho Administrativo, 4. ed., Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000, Tomo 2. Disponível na Internet em <<http://www.gordillo.com/Pdf/2-4/2-4<sup>a</sup>xi.pdf>. Acesso em jan, 2014.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. .. Metodologia científica. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LOCK, F. N. Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIn01/a07vIn01.pdf> Acesso em: jan/2014.

LUCHMANN, L. H. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova. N. 70 São Paulo, 2007, p.139-170.

LUCK, H. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. Revista Em Aberto. RS, vol. 17, n. 72, p. 22, fev/jun. 2000. In GURGEL, F,

FREIRE, J e BRITO, L. M. GESTÃO PARTICIPATIVA: UM PROCESSO CONTÍNUO? Revista Labor n.5, v.1, 2011.

MACHADO, N. Sistema de Informação de Custo: diretrizes para integração ao Orçamento Público e à Contabilidade Governamental. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2005

MACPHERSON, C. B. A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. In CAVALCANTE, P. L. O Orçamento Participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental. Vol. 6; n.2. jul-dez 2007.

MARX, Karl. Contribuição para a crítica da economia política. Lisboa: Estampa, 1973.

MATIAS-PEREIRA, J. Manual de Gestão Pública contemporânea. São Paulo, 2009. Editora Atlas.

MAZZILLI, H. N. O inquérito civil. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 326.

NEDER, C. A. P. A Participação e Gestão Pública: Experiência dos Movimentos Populares de Saúde no Município de São Paulo. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Médicas. Campinas: 2001.

OLIVEIRA, F. M. Poder Local E Gestão Pública: o que há de novo? II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais. Florianópolis, 2007.

OLIVEIRA, G. H. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Renovar, vol. 209, p. 153-167, jul/set-1997.

OLIVEIRA FILHO, T. J. A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

PILETTI, Claudino. Didática Geral. 23 ed. rev. São Paulo: Ática, 2003. p. 60-85.

SANCHEZ, F. Orçamento Participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática”. IN: A participação em São Paulo. Org: AVRITZER, Leonardo. São Paulo, 2004.

SANTOS, A. R. S.; GARRIDO, I. M. D. A. Orçamento participativo: transparência e o desinteresse da população. Centro de Pós-Graduação e Pesquisa da Fundação Visconde de Cairu. Salvador, 2010.

SANTOS, B. S. Democratizar a democracia: Os caminhos da Democracia Participativa. São Paulo. Editora Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. S. “Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”. IN: **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Org: SANTOS. Rio de Janeiro, 2002.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3145>>. Acesso em: jan, 2014..

SOUZA, C. Construção e Consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. São Paulo em Perspectiva, n. 15, 2001, p. 87-94.

SOUZA, C. B. G. A Experiência dos Movimentos Populares de Saúde no Município de São Paulo. Faculdade de Ciências e Letras-UNESP. Araraquara, 2011.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos Conselhos. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

TORO, A. J. B.; WERNECK. N. M. D. Mobilização social: um modo de construir uma democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2004. Revista Labor n.5, v.1, 2011.

WADSWORTH, J. J.; STAIERT, J. J. Strategic Planning: A conceptual Model for Small and Midsize Cooperatives. Agricultural Cooperative Service. ACS Research Report 112. Fevereiro, 1993.