

# **O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO NEOINSTITUCIONAL DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

## **THE PARTICIPATIVE BUDGET AS NEOINSTITUTIONALIST INSTRUMENT OF PUBLIC GOVERNANCE**

André Gomes de Sousa Alves<sup>1</sup>

Marana Sotero de Sousa<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente trabalho tem por objetivo a análise do orçamento participativo como instrumento neoinstitucional de efetivação da governança pública especialmente centrada na abordagem gerencial. Neste sentido, procura-se inicialmente evidenciar o surgimento da democracia participativa, da gestão pública compartilhada entre cidadãos e Administração Pública, a evolução histórica e os principais aspectos do Estado democrático de direito e dos orçamentos público e participativo, com o intuito de argumentar acerca da cidadania e da inclusão social nos atos públicos. Igualmente, apresenta-se o orçamento participativo sob a ótica do novo institucionalismo, demonstrando seu aspecto sociológico, apreciando-o sob a visão da teoria da ação comunicativa, do sociólogo alemão Jürgen Habermas, bem como de acordo com a teoria da legitimação pelo procedimento, de Niklas Luhmann, passando tal instrumento a ser reconhecido como instituição que oportuniza a participação direta da população na efetivação das decisões encaminhadas na gestão dos atos e serviços públicos. Enfim, ressalta-se a importância do orçamento participativo para a concretização da boa governança no setor público, enfocando que o atual modelo gerencial de administração pública volta-se para a satisfação do cidadão, tendo como foco principal o atendimento das demandas sociais e a eficiência na prestação dos serviços públicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Orçamento Participativo; Neoinstitucionalismo; Governança Pública.

---

<sup>1</sup> Pós-graduando, a nível de Doutorado em Ciências Jurídicas com área de concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento, perante o Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba-PPGCJ/CCJ/UFPB. Mestre em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico, pelo PPGCJ/CCJ/UFPB. Graduado em Direito pela UFPB. Graduado em Ciências Contábeis pela UFPB. Professor Assistente I do Curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande-UFCG. Professor e Coordenador do Curso de Direito das Faculdades Integradas de Patos-FIP.

<sup>2</sup> Pós-graduanda em Gestão Pública Municipal, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Graduada em Direito, pelas Faculdades Integradas de Patos (FIP).

## **ABSTRACT**

This text has the objective to analyse the participative budget as a neoinstitutional instrument that allows a better public governance. In this approach, initially, it looks for to evidence the appearance of participative democracy, that evidence for a public management shared by the people and public administration, consisting in the mechanism effected of the actual democratic model of State. Explain all the historic evolution and the principal aspects of the Democratic state of law and the public and participative budget, with the intention to argument about the citizenship and the social inclusion in the public acts. Also, presents the participative budget below a new institutionalism point of view, demonstrating its sociologic aspect, enjoying about the theory point of the communicative action, from the german sociologist Jürgen Habermans, emphasizing too the application of this participative institute combined to the legitimation theory by the procedure, from Niklas Luhmann, passing this instrument to be acknowledged as a institution that nurture a active participation of the population in the effective decisions and public services. Even, it is noteworthy the importance of the participative budget to the achievement of the good governance in the public sector, focusing that the actual management model of the public administration comes back to the citizen satisfaction, with the principal focus the treatment of the social demands and the efficiency in the provision of the public services.

**KEYWORDS:** Participative budget; Neoinstitucional; Public Governance.

## **1 INTRODUÇÃO**

O estudo a seguir objetiva demonstrar o orçamento participativo sobre um viés sociológico, evidenciando sua relevância para a eficiência da gestão político-social. Para isto, optou-se por enfocar esta análise junto a outros quatro pilares, quais sejam: o neoinstitucionalismo sociológico; o exame da teoria da ação comunicativa, de Jürgen Habermas; a apreciação da teoria da legitimação pelo procedimento, de Niklas Luhmann; e uma abordagem sobre a governança pública.

Em outros termos, intenciona-se mostrar igualmente que o orçamento participativo, ao ser integrado na visão neoinstitucionalista, resulta em instrumento de legitimidade da sociedade oriundo do consenso entre os atores sociais que, através dele, levarão suas necessidades ao conhecimento do poder público e fornecerão, deste modo, meios para que o Estado execute os serviços públicos com maior eficiência.

Sinteticamente, com a implantação da gestão participativa foi possível evoluir de um Estado fundamentado no antigo modelo patrimonialista, baseado em práticas clientelistas e em administrações voltadas para o favorecimento interno da máquina pública, para o atual Estado democrático de direito que conjuga no âmbito da sua gestão pública elementos gerenciais.

Nesse sentido, o trato da coisa pública passa progressivamente a incorporar outros sujeitos sociais e práticas de direcionamento dos atos e serviços públicos de maneira mais eficiente. O foco passa a ser o cidadão do ponto de vista do atendimento da gestão pública; e, em relação ao encaminhar da regulação pública, prima-se pelo resultado.

Por conseguinte, o orçamento participativo desemboca nesse contexto como mais um instrumento de combinação de forças sociais, ilustrando a necessidade de reforma dos modos de tratamento da coisa pública, bem como em consideração à participação mais ativa do cidadão nesse processo de legitimidade da democracia participativa. Ou seja, ao mesmo tempo em que se apresenta como meio institucional de direcionamento da peça orçamentária, evidencia o novo modelo gerencial de tratamento da *res* pública, preocupada em sedimentar a discussão compartilhada das eventuais necessidades da comunidade.

Assim, em combinação ao neoinstitucionalismo sociológico de Jürgen Habermas e à teoria da legitimação pelo procedimento de Niklas Luhmann, o orçamento participativo tem índole fortemente político-social, desde a discussão popular para que o instituto do orçamento tenha legitimidade até o comportamento que tal instituto impõe para que seja cumprido pela população. Dessa forma, tem-se por relevante apreciar a repercussão da influência que o consenso oriundo entre os indivíduos gera na sociedade em que se restam inseridos.

Logo, através da incorporação popular ao orçamento, abre-se à população o poder de interferir na destinação dos recursos públicos, que afinal, irão suprir suas necessidades primordiais a partir do elenco de soluções para os eventuais problemas sociais. É, em outros termos, também o empreendimento da governança pública.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho em comento empregou-se, portanto, nomeadamente de meios indiretos de pesquisa, quais sejam especialmente de índole bibliográfica. A natureza do estudo consistiu no uso do método qualitativo, isto é, sem necessidade do uso de técnicas numéricas como porcentagens, média, entre outros. Por sua vez, o método científico de abordagem fora o dialético, uma vez que os fatos a serem abordados na pesquisa devem estar inseridos num contexto político, social e econômico, sendo necessário analisá-los junto a estes. Por último, o trabalho adiante percorrido recebeu

tratamento analítico, tendo em vista a utilização de uma abordagem crítica acerca do assunto, sendo igualmente importante o uso do raciocínio lógico para a conclusão do tema abordado.

Assim, é possível observar que a matéria a ser explorada é de suma importância, já que o orçamento participativo é peça fundamental para a efetivação da democracia popular, ainda mais quando analisada juntamente com o neoinstitucionalismo e a governança pública, consistindo estes em novos métodos de aplicação e análise de tal instrumento público.

## **2 ESTADO, SOCIEDADE, GESTÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Desde o início do processo de colonização brasileira tinha-se um Estado onde havia a prevalência das práticas clientelistas e de favorecimentos às classes dominantes economicamente, as quais, mesmo de forma mais amena, ainda perduram atualmente. Deste modo, sempre houve governantes e modelos estatais que faziam do Estado algo que lhes pertencia, que fazia parte de seu patrimônio particular (FILHO, 2011).

Com o decorrer do tempo, esse tipo de Estado entrou em declínio devido o aumento das demandas sociais, uma vez que a população passou a exigir a satisfação dos serviços públicos, passando também a perceber que viver em sociedade acarretava direitos e obrigações recíprocas entre Estado e cidadão. A evolução gradativa da sociedade exigiu não só que suas prioridades fossem representadas por meio dos políticos, mas também enfatizou a necessidade de estabelecer um Estado que possibilitasse à população a efetivação do direito à cidadania concretamente, garantindo a ela a capacidade de interferir na gerência do Estado e na própria execução dos serviços públicos. Portanto, de um Estado escravocrata passamos ao Estado democrático de direito, onde o povo passa a realizar o controle social sobre os atos da administração pública, efetivando assim a democratização do espaço público.

Por conseguinte, a associação entre Estado, sociedade e democracia participativa mostra-se de suma importância para explicar a trajetória da origem da cidadania, da democracia e do atual modelo de Estado. Ressalta-se ainda, que da união destes três entes pode resultar o surgimento de um Estado baseado na justiça e na igualdade social, onde se idealiza a concretização dos direitos cidadãos, e, conseqüentemente, a presença de um governo firmado numa co-gestão realizada entre Estado e sociedade.

### **2.1 CIDADANIA E REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA**

A ideia atual de cidadania passou por diversas mutações ao longo dos tempos. A cidadania seria não apenas um instrumento pertencente ao indivíduo de participação ativa nas decisões governamentais, mas também um meio de influência na gestão pública, de modo a reformá-la à medida que as opiniões do povo acerca da sociedade em que vivem se transformam. Desta forma, as concepções sobre cidadania foram progredindo, e, com isso, cresceu também o poder da participação popular na administração pública, originando a chamada democracia participativa.

Destarte, entende-se que as diversas concepções que foram dadas à cidadania influenciaram diretamente o momento do Estado, acarretando algumas reformas na gestão pública. Nesse sentido, Leonardo Secchi, baseado em Hood e Jackson, mostra o que seria reformar o Estado, a saber:

Reforma da administração pública é o conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas, e está baseada em um conjunto razoavelmente coerente de justificativa e retórica. Reformas da administração pública são geralmente alinhadas a valores de eficiência, *accountability* e flexibilidade (HOOD; JACKSON, 1991 *apud* SECCHI, 2009, p. 364).

Segundo Bresser Pereira (1996), houve, desde os anos 1930, paralelamente às modificações que ocorreram para se chegar à atual concepção de cidadania, reformas no Estado brasileiro, ou seja, reformas na administração pública. Deste modo, o Estado passou a encorpar diferentes formas de gestão que se modificavam à medida que notava-se a necessidade de melhoramento com vistas a uma melhor eficácia na prestação dos serviços públicos. Primeiro, o Estado vestiu-se de uma concepção patrimonialista, onde o cidadão praticamente inexistia, havendo apenas a predominância da figura do governante; depois houve a implementação de um modelo anti-patrimonialista, ou seja, a reforma burocrática de 1930, baseada principalmente no centralismo das atividades públicas; por fim, ocorreu a chamada reforma gerencial de 1995, que se mostrou bastante eficiente ao trazer a descentralização da administração direta para a obtenção da eficiência na prestação dos serviços públicos e por ter colocado o cidadão para participar ativamente da gestão pública.

Sérgio Buarque de Holanda, em seu livro *Raízes do Brasil*, citado por Daniel Barile da Silveira em seu artigo, traz a figura do “[...] ‘homem cordial’ brasileiro que, em sua débil vida pública, era tenazmente propenso a não considerar a fundamental diferença entre seu interesse privado e a dimensão da esfera coletiva que o cingia” (SILVEIRA, [S.l], [S.d], p. 7). Holanda entende que esse homem cordial, criado em uma cultura familiar, acarreta para o

trato público valores afetivos e os ideais familiares sob os quais foi criado, confundindo o público com o privado, governando apenas sob seu ponto de vista e esquecendo-se de governar para a generalidade. Sobre isso, Daniel Barile da Silveira diz em seu artigo que:

A partir dessa constatação sociologicamente vislumbrada, portanto, seria inerente à condição do brasileiro típico essa atávica propensão em tratar a política e os assuntos do Estado em conformidade com a noção que o indivíduo adquiriu de seu ambiente familiar, ou seja, de modo pessoal, avesso a formalismos. Tudo isso obteve como contrapartida o obstáculo em se erigir um Estado burocrático por excelência, de uma separação mais nítida entre o público e privado, dificultando a inserção deste “homem cordial” em organizações sociais que estejam fora de sua visão patrimonialista do mundo (SILVEIRA, [S.l], [S.d], p. 9).

Deste modo, pode-se compreender que a noção de cidadania sob a ótica patrimonialista baseia-se no predomínio de uma visão unitária e pessoal daquele que domina, não havendo a participação popular, pois esta era limitada ao sufrágio, que por sua vez tinha por objetivo a escolha de líderes que fossem capazes de executar a dominação da sociedade, impondo seus ideais pessoais aos cidadãos.

Após, especialmente a partir da década de 40, a reforma burocrática surge da necessidade de reconstruir o Estado após o fracassado modelo patrimonialista.

Nesse contexto, Bresser Pereira (1996) entende que a adoção à “administração pública burocrática clássica” deveria ser implantada por ser em muito superior à “administração patrimonialista do Estado”. Assim, o autor busca demonstrar a transição da concepção patrimonialista para o estabelecimento da reforma burocrática como forma de gestão pública:

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. [...] Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial. [...] É essencial para o capitalismo a clara separação entre Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas de clara distinção entre o público e o privado, mas também de separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal (PEREIRA, 1996, p. 4-5).

Deste modo, percebe-se que o modelo burocrático visa a real efetivação pela administração pública das políticas públicas. Ao mesmo tempo, conceituando o cidadão como usuário da coisa pública, percebe-se que tal modelo é marcado pela ausência do próprio cidadão na administração pública, sendo que seu controle é feito predominantemente pelo próprio Estado (no caso, a burocracia pública) sem a intervenção da população. Os serviços

públicos não são elaborados em função do cidadão, não são a ele pertencentes, pertencendo sim ao Estado, onde este disponibiliza aos cidadãos tais serviços.

Contudo, em última instância a reforma gerencial ganha posteriormente especial impulso a partir dos anos 70 “quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia” (PEREIRA, 1996, p. 5), necessitando o Estado, por esse motivo, de uma reforma. Tratou-se de uma crise fiscal, ocorrida na administração burocrática do Estado, a qual ensejou e emergência da reforma gerencial.

Destarte, a reforma gerencial tem por objetivos (PEREIRA, 1996, p. 6) a descentralização política, distribuindo as competências e funções para as administrações locais e regionais; evitar a organização piramidal existente na reforma burocrática, adotando uma organização baseada em uma hierarquia mais amena que a do modelo anterior; preferência pela confiança limitada ao invés da desconfiança total<sup>3</sup> nos servidores públicos; “controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida” (PEREIRA, 1996, p. 6).

Assim, observa-se que a administração gerencial é a atual forma de gestão do Estado, uma vez que busca o atendimento dos interesses da sociedade, sendo para ela voltada em todas as suas ações. É igualmente uma nova forma de gerenciar que inclui a participação popular, visando à eficiência dos serviços públicos.

## 2.2 EDUCAÇÃO CIDADÃ, APODERAMENTO SOCIAL E GESTÃO PARTICIPATIVA

De início, ressalta-se que a questão da cidadania encontra-se intimamente inserida no contexto do Estado moderno. Trata-se de uma instituição controlada pelo governante e respeitada pelos cidadãos que entendem que o conjunto de normas que dele (Estado) advêm é autêntico, de forma a assegurar suas garantias. Esse mesmo Estado moderno, por sua vez, influencia diretamente a formação do espaço público social. Por isso, de acordo com Minghelli (2005) há uma vinculação necessária entre cidadania, Estado e espaço público moderno, uma vez que a evolução de um gera conseqüências nos demais.

---

<sup>3</sup> Essa desconfiança total nos servidores existia na reforma burocrática com o intuito de prevenir o patrimonialismo. Era uma forma de impedir as políticas clientelistas, demonstrando a rigidez desse modelo de administração baseado no profissionalismo, havendo a promoção de um cargo apenas quando o servidor agia com merecimento para tanto ou por ter desempenhado sua tarefa da maneira mais correta e proba que lhe era exigido.

Nesse sentido, os cidadãos também determinam a construção do espaço público, e quanto a isto Hannah Arendt entende que “[...] a cidadania é um elemento indispensável para o acesso à espacialidade pública, ao mesmo tempo em que é continuamente remodelada pela atuação dos cidadãos no seu interior” (ARENDT, 1974 *apud* MINGHELLI, 2005, p. 13).

Nesse contexto, com base em Félix Sánchez (2002), verifica-se que a educação cidadã seria uma forma de instruir a população sobre como exercer de forma ativa a democracia, a qual pode ser efetivada através de novas instituições, como o orçamento participativo, que hodiernamente mostra-se como um dos instrumentos mais favoráveis ao crescimento de uma cidadania ativa, tendo em vista a sua dimensão democrática. Entrementes, essa educação cidadã:

[...] Trata-se não somente de atividades formativas em orçamento, finanças e gestão pública, mas sobretudo no desenvolvimento de um princípio educativo capaz de organizar os processos e a própria prática do Estado.

E isso ligado às iniciativas de multiplicação de espaços, atores e ações, visando o exercício de uma cidadania ativa (SÁNCHEZ, 2002, p. 86).

Ademais, segundo Genro e Souza (GENRO; SOUSA, 1997 *apud* MINGHELLI, 2005), as decisões oriundas da gestão participativa legitimam os atos da administração pública, posto que são provenientes das discussões populares. Logo, a população faz um controle social da *res* pública e dos atos praticados pela administração, ocorrendo ao mesmo tempo uma espécie de apoderamento social das políticas a serem executadas pelo governo, tendo em vista o fato de que para haver a execução de tais políticas públicas foi antes necessário um consenso entre sociedade e democracia representativa.

Portanto, a gerência pública deve ser efetuada por meio de um “processo discursivo” (GENRO; SOUSA, 1997), onde a população entra em consenso com a administração representativa, com o intuito de influenciar os planos de governo e integrar neste a conclusão de suas discussões.

De acordo com Leonardo Valles Bento, a cidadania busca tanto a participação democrática como a inclusão social, visto que cidadão “[...] é aquele cuja decisão se baseia na construção de um projeto coletivo; se se quiser, de um interesse geral” (BENTO, 2003, p. 223). Para isto, é importante que se tenha um ambiente político que possibilite a inclusão de todos, que evite o favorecimento de apenas alguns segmentos sociais e que oportunize uma gestão compartilhada entre cidadão e administração pública. O autor esclarece que:

Para que se possa falar, portanto, em participação social na administração pública, no contexto de uma esfera politizada e democrática, é essencial o desenvolvimento de desenhos institucionais discursivos que incluam a deliberação como dimensão necessária da participação (BENTO, 2003, p. 229).

De acordo com Félix Sánchez (2002), o orçamento participativo mostra-se como um destes modelos institucionais que viabiliza a democracia participativa, proporcionando, consequentemente, a inclusão social, uma vez que insere, em regra, aqueles cidadãos marginalizados do âmbito social para que elenquem as necessidades básicas de sua comunidade. Além disso, a partir da gestão participativa a sociedade pode deliberar acerca do destino dos gastos públicos e realizar o controle dos mesmos.

Assim, o gerenciamento participativo mostra-se como uma forma de educação cidadã, apoderamento social e organização pública, pois abre espaço para uma cidadania ativa, além disso, fiscaliza as ações executadas pelo ente estatal e gerencia a administração pública por meio da iniciativa popular.

### **3 ORÇAMENTO PÚBLICO E INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA DA ADMISNITRAÇÃO**

Tecnicamente, e de acordo com João Fortes (PIRES, 2006, p. 73), o orçamento seria “uma prévia autorização do Legislativo para que se realizem receitas e despesas de um ente público, obedecendo a um determinado período de tempo”. Este autor acrescenta que “a função principal do orçamento é o controle dos recursos que a sociedade terá que contribuir para manter em funcionamento os serviços públicos.” (PIRES, 2006, p. 73), os quais são destinados à própria população.

Segundo Minghelli (2005), o processo orçamentário é formado sistematicamente por três leis, quais sejam: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). A primeira cuida de estabelecer o plano de governo onde serão elencados, de forma generalizada, os objetivos e prioridades que devem ser atendidos pelo poder público. A segunda deve estar em conformidade com a primeira, devendo especificar as principais necessidades que serão solucionadas pela administração pública, bem como suas metas para a realização de uma boa gestão. Finalmente, a terceira consiste no orçamento em si, onde são encontradas as receitas e despesas do município para a efetivação dos serviços públicos, devendo estar de acordo com as outras duas leis anteriores.

Destarte, o orçamento público é visualizado, no âmbito municipal, como um plano de governo onde o gestor expõe as atividades a serem desempenhadas ao longo do ano, possibilitando, ao mesmo tempo, o controle social, permitindo que o cidadão participe da

seleção e decida junto com poder executivo sobre as prioridades da sociedade, interferindo na elaboração do orçamento público.

Por isso, o processo orçamentário<sup>4</sup> mostra-se como uma forma de inovação democrática, uma vez que assegura à sociedade o direito à participação e controle no orçamento e na execução das políticas públicas. De acordo com Mário Pascarelli Filho (2011, p. 86), “fica evidente a importância do Orçamento, o qual tem enorme potencial para a transformação qualitativa da gestão pública [...]”, mostrando-se como um instrumento para se obter a qualidade na administração pública, através da execução com excelência dos serviços públicos, aferida quando estes atendem as necessidades básicas sociais.

### 3.1 NOÇÕES GERAIS DE ORÇAMENTO PÚBLICO

Segundo Giacomoni (1996), orçamento público abrange diversos aspectos, tais como: o financeiro, econômico, contábil, jurídico, político, entre outros. As modificações ocorridas ao longo do tempo em tais funções orçamentárias influenciaram consideravelmente o conceito atual de orçamento. Em decorrência disso, o citado autor dividiu a evolução conceitual do orçamento público em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno. Segundo este autor, no orçamento tradicional a função principal da peça orçamentária “foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos” (GIACOMONI, 1996, p. 59).

Por tais motivos, verificou-se que o conceito de orçamento foi constantemente modificado, desde o viés mais político até a sua incorporação como simples peça contábil e, mais recentemente, como um planejamento de governo, passando a ser não apenas um meio da autoridade manipular os recursos públicos, constituindo-se também como forma de intervenção na sociedade e na economia desta. Portanto, segundo Régis Fernandes de Oliveira, o orçamento público hodiernamente seria “[...] a lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público” (OLIVEIRA, 2010, p. 347).

Modernamente, vê-se, portanto, que a concepção de orçamento baseia-se fundamentalmente no propósito da clara e possível execução das prioridades sociais,

---

<sup>4</sup> Denominação utilizada por Roberto Rocha Coelho Pires em sua monografia. PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Orçamento participativo e Planejamento municipal: Uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte.** Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/RobertoPires.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2011.

consistindo em uma programação das ações governamentais, onde o Estado, por meio da peça orçamentária, obriga-se a prestar todos os objetivos nesta elencados.

O orçamento então vincula a ação estatal. A inovação trazida pelo orçamento participativo demonstra esse compromisso que o Estado (na figura do governante) deve ter com a sociedade. Dessa forma, “o chamado à participação da população para manifestar-se sobre os gastos públicos identifica que aquilo que se inserir como previsão na peça orçamentária deve ser atendido pelo governante” (OLIVEIRA, 2010, p. 351). Nesse sentido, Régis Fernandes de Oliveira ainda acrescenta que:

Daí é que se pode afirmar que a peça orçamentária vem sofrendo inúmeras alterações, transformando-se em algo que envolve a responsabilidade do governante. De mera previsão de despesas e receitas, passa para o estágio de plano de governo, absorvendo as diversas ideologias em jogo. Mas recentemente, já é o orçamento uma peça real de movimentação econômica (OLIVEIRA, 2010, p. 352).

É justamente aqui que se verifica o auge da concepção moderna de orçamento: trata-se de uma peça em que atuarão juntamente os governantes e a população, resultando dessa associação soluções democráticas para os problemas sociais.

### 3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO E REDISTRIBUIÇÃO PARTICIPATIVA

O orçamento público atualmente consiste em um plano de governo elaborado pela administração pública com a participação populacional, onde ficam estabelecidas as receitas e as despesas que serão utilizadas durante o exercício financeiro, as quais terão por objetivo prever e proporcionar a execução dos serviços públicos, que por sua vez são voltados para o atendimento das necessidades sociais. Por isso, de acordo com Régis Fernandes de Oliveira (2010, p. 350), “as finalidades que forem inseridas na peça orçamentária deixam de ser mera ação governamental, mas identificam a solidez de compromissos com o cumprimento dos objetivos ali consignados”.

O orçamento público positiva e legitima o compromisso que o governo tem para com seus cidadãos a partir do momento em que insere na peça orçamentária as expectativas, os interesses e as prioridades da população por meio do orçamento participativo, bem como quando concretiza tais necessidades. E é justamente por isso que “[...] o orçamento não pode ser mera peça financeira, nem apenas simples plano de governo, mas representa o compromisso político de cumprimento de promessas sérias levadas ao povo” (OLIVEIRA, 2010, p. 350).

Assim sendo, o orçamento participativo mostra-se como uma inovação no orçamento público, acentuado quando do estabelecimento da Constituição democrática de 1988, que consolidou o poder da sociedade de interferir e influenciar no destino dos gastos públicos, ocasionando uma redistribuição participativa no orçamento público.

Sobre isso, aliás, Minghelli (2005, p. 86) afirma que: “[...] Comprova-se que a distribuição de recursos públicos, a partir da deliberação da população, atende a uma gama de direitos sociais tradicionalmente renegados pelo Estado brasileiro, contemplando a dimensão social da cidadania”. Portanto, o orçamento participativo além de possibilitar que a sociedade interfira na destinação dos recursos públicos, garante a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos, assegurando a cidadania plena para estes.

### **3.1.1 Princípios fundamentais do orçamento participativo**

Segundo Adalmir Marquetti e outros (MARQUETTI; CAMPOS; PIRES (Orgs.), 2008, p. 13), o orçamento participativo seria uma das formas de inovação institucional capaz de amenizar as desigualdades sociais existentes, sendo também um meio de estender à população o processo democrático. Logo, para estes autores, o fundamento do orçamento participativo seria a busca pela igualdade social através da participação popular nas decisões públicas com vistas a efetivar concretamente a melhor distribuição dos serviços públicos para as camadas menos favorecidas.

O orçamento participativo encontra fundamento também em seu caráter redistributivo. Sobre esse entendimento, os referidos autores dizem que:

A democracia participativa possui caráter redistributivo. Ela propõe que os usos da riqueza e do excedente social sejam debatidos e decididos por meio do processo democrático. Portanto, espera-se que esses sejam empregados de modo a beneficiar a maioria da população, a qual é formada pelos setores de menor renda (MARQUETTI; CAMPOS; PIRES (Orgs.), 2008, p. 17).

Evidenciando a importância do orçamento participativo, Adalmir Marquetti e outros afirmam que um dos princípios fundamentais da política atual é garantir que as necessidades sociais sejam ouvidas e efetivadas no orçamento, assegurando o poder decisório aos cidadãos. No mesmo sentido, para Félix Sánchez (2002), o orçamento participativo é fundamentado na deliberação popular, onde a sociedade auto-regulamenta este tipo orçamentário. A respeito disso, o autor diz que:

O que caracteriza o perfil e a natureza do OP seria a concretização dos princípios de: 1) decisão e soberania popular, materializada na noção de deliberação pública, com o governo assessorando e promovendo de forma ativa a execução da política participativa; 2) a decisão sobre o conjunto do orçamento da prefeitura; 3) *accountability* ou de *prestação de contas e transparência* para a efetivação do controle social das decisões; e 4) delimitação de um processo de decisão, por parte da sociedade e do Estado, de um corpo de representantes especialmente eleitos para deliberar a alocação dos recursos públicos, que além de tudo se *auto-regulamenta* (SÁNCHEZ, 2002, p. 44).

Outrossim, segundo Minghelli (2005), o princípio da motivação também faz parte do orçamento participativo, pois as decisões e discussões populares são os motivos que fundamentam as ações executadas pelo administrador público, devendo ser colocadas no orçamento público. Além disso, a administração pública necessita justificar a população o destino dos gastos públicos e explicar as razões que a levou a aplicar tais recursos nesta ou naquela área. Nesse sentido:

A aplicabilidade do princípio da motivação poderia ser potencializada e aplicada ao orçamento público como forma de se estabelecer um elo jurídico vinculante entre participação popular e a atividade orçamentária. Assim, se o Executivo abre o processo de participação popular para a elaboração do orçamento, as decisões elaboradas nesse espaço serviram de motivo para os atos a serem praticados, conferindo-lhes legitimidade, ao mesmo tempo em que poderiam estabelecer uma maior vinculação da administração pública à vontade popular (MINGHELLI, 2005, p. 97).

Conseqüentemente, presente também estará o princípio da transparência da administração pública, visto que à sociedade deve ser garantido o poder de apurar a correta execução da peça orçamentária, conferindo se o conteúdo desta condiz com o que foi estabelecido nas decisões populares ilustradas no orçamento participativo.

Por último, Júlio César Mahfus (2000) elenca o princípio da não-estatalidade do orçamento participativo. Significa dizer que o orçamento participativo é um instrumento pertencente à população e que ajudará a atender suas necessidades, inserindo-a na vida política, não devendo configurar-se como algo de controle do Estado. Não é o Estado quem faz o orçamento participativo e sim a população.

### **3.1.2 A lógica funcional do orçamento participativo**

Conforme Roberto Pires (2001), o orçamento participativo apenas surge se nele houver funcionalidade, ou seja, se existir o cumprimento de todas as suas etapas e funções. Destarte, para que o orçamento participativo tenha seu funcionamento garantido é necessário a combinação de dois fatores: a disponibilidade de recursos orçamentários para o

cumprimento da decisão popular e que tal determinação social seja efetivamente concretizada pela administração pública. Nessa esteira, é relevante que os recursos públicos destinados à satisfação das necessidades sociais não fiquem apenas no plano teórico, sendo imprescindível que tais sejam de fato aplicados nas obras públicas de interesse da população, caso contrário não haverá funcionalidade no orçamento participativo, ou seja, não haverá resultados. Isso é a essência do funcionamento do orçamento participativo. Sobre a funcionalidade desse mecanismo, o citado autor afirma que:

[...] sendo o OP uma política que envolve instituições (desde normas, regras, procedimentos, convenções e organizações) que se propõem incorporar a participação popular na tomada de decisão sobre recursos orçamentários, a constatação empírica da realização deste propósito – não questionando a forma e extensão de sua realização – nos leva a dizer que OP ‘funciona’, isto é, produz resultados (PIRES, R., 2001, p. 82).

De acordo com Félix Sánchez (2000, p. 40-41), o funcionamento do orçamento participativo é dividido em várias etapas. Primeiramente, o autor diz que se deve analisar em que setor o orçamento participativo é desenvolvido nos municípios, se na prefeitura local, em secretarias de planejamento ou em uma secretaria específica para desempenhar tal função.

Em segundo lugar, o autor destaca a importância de descrever a dinâmica do orçamento participativo, mostrando todas as suas fases:

O processo começa em *março*, primeiramente com caráter informativo, em alguns casos com indicação de prioridades e escolha de representantes populares. *Entre abril e junho (ou julho)*, ocorrem as reuniões regionais e temáticas [...] para a seleção de prioridades e eleição de representantes. *Entre julho e setembro* ocorre a etapa mais importante. É o momento da negociação entre Executivo e representantes da população e entre regiões da cidade sobre a montagem da proposta orçamentária (SÁNCHEZ, 2002, p. 41).

Félix Sánchez (2002, p. 41) acrescenta que o processo de elaboração da peça orçamentária observa principalmente o critério distributivo e também avalia as prioridades e necessidades básicas da população. Leonardo Valles Bento (2003, p. 233-234) acrescenta que, inicialmente, a sociedade discute entre si e prioriza suas necessidades, em seguida, procura adequá-las à receita de que dispõe o município para efetivá-las, e, por fim, procura compatibilizar as demandas dos cidadãos com os critérios de distribuição de receita do município.

“O encaminhamento da proposta orçamentária para a Câmara Municipal configura a última etapa – de tramitação no Legislativo” (SÁNCHEZ, 2002, p. 41). Nesta fase observa-se o quanto a administração pública está disposta a efetivar as questões levantadas pela

população como prioridades, de forma a constituir o orçamento participativo “[...] como um espaço político de inovações nos mecanismos de gestão e deliberação das políticas públicas” (SÁNCHEZ, 2002, p. 42).

Finalmente, após a efetivação do orçamento participativo através da colocação do seu conteúdo na peça orçamentária, inicia-se a execução dos serviços, que serão fiscalizados pelo controle social, e ações públicas em prol do atendimento das necessidades sociais.

Portanto, a funcionalidade do orçamento participativo significa todo o processo dinâmico iniciado pela população com a intenção de obter resultados nas questões políticas e sociais, os quais deverão ser promovidos pela administração pública e voltados para a coletividade, sendo que estes efeitos oriundos da co-gestão entre sociedade e Estado devem ter o intuito de sempre concretizar o caráter redistributivo deste instrumento de participação popular no processo orçamentário.

#### **4 NEOINSTITUCIONALISMO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO EMPREENDIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

O neoinstitucionalismo, *latu sensu*, caracteriza-se pelo ressurgimento de novas instituições e sua implicância na vida social. Ocorre que, com as mudanças sociais trazidas pela modernização, as instituições necessitam juntamente com estas evoluir para acompanhar o crescimento social, uma vez que são as responsáveis por orientar os atores sociais. Com o intuito de diminuir as incertezas e os conflitos que podem existir em um ambiente público, as instituições, através de regras de comportamento impostas aos indivíduos, passam a serem seguidas por uma coletividade que as considera legítimas (PIRES, R., 2001).

O orçamento participativo, consistindo em uma das novas instituições do neoinstitucionalismo, objetiva, por meio de sua colaboração para a sociedade e para o poder público, auxiliar na elaboração e execução das políticas públicas no âmbito municipal. Sendo assim, demonstra-se que o neoinstitucionalismo e suas instituições atuam juntamente com as políticas públicas na medida em que as influenciam, uma vez que o resultado destas depende em grande parte dos resultados, da aprovação e da legitimidade daquelas (PIRES, R. 2001).

As políticas públicas surgem como forma de solução dos problemas políticos, que por sua vez consistem em questões relevantes para o âmbito social por gerarem uma crise neste, devendo ser, por tal motivo, resolvidos. Assim, de acordo com Maria das G. Rua, citada por Roberto Pires, políticas públicas são decisões políticas tomadas que necessitam de diversas ações para serem colocadas em prática, ou ainda, “[...] políticas públicas são decisões

e ações revestidas da autoridade soberana do poder público” (RUA, 1997, *apud* PIRES, R., 2001, p. 59).

A partir disso, percebe-se o impacto das instituições sobre as políticas públicas. Melo, citado por Roberto Pires, destaca os três momentos que fizeram surgir uma análise neoinstitucional nas políticas públicas, porém, apenas há necessidade de enfatizar no presente trabalho um deles, evidenciado quando surge a “[...] necessidade de uma robusta construção institucional – [...] – na implementação de políticas de reforma do Estado num período pós-estabilização” (MELO, 1999, *apud* PIRES, R., 2001, p. 65).

Nesse sentido, o neoinstitucionalismo e suas instituições afetam as políticas públicas por terem a capacidade de influenciar em seus rumos, e, por vezes, poderem até mesmo impedir o seu início ou modificá-las visando à melhoria da sociedade.

#### 4.1 O NOVO INSTITUCIONALISMO: INSTITUIÇÕES, DESENHO INSTITUCIONAL E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Conforme Peter A. Hall e Rosemary C. R. Taylor (2003), o termo “novo institucionalismo” ou “neoinstitucionalismo” é utilizado inicialmente na ciência política e começa a se expandir nos anos 80 até meados dos anos 90.

Roberto Pires (2001) entende que o neoinstitucionalismo busca compreender de forma mais profunda como as instituições influenciam na vida social. Este autor, fundamentando-se em Goodin, expõe que a idéia do neoinstitucionalismo é buscar “[...] contribuir para a construção de uma visão mais elaborada acerca das formas através das quais as instituições moldam a vida social” (GOODIN, 1997, *apud* PIRES, R., 2001, p. 39). Assim, o novo institucionalismo surge em decorrência do avanço social, a partir da necessidade de se modernizar as instituições para que se adéquem ao progresso.

Os neoinstitucionalistas buscam mostrar que as instituições são as grandes responsáveis por essa organização e estabilidade da vida política. Assim sendo, Christina W. Andrews (2005) argumenta que “[...] o pressuposto básico dessa linha teórica é a idéia (sic) de que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais” (ANDREWS, 2005, p. 271), fornecendo instrumentos que auxiliem numa visão mais firme e clara de que as instituições orientam, dizem como deve ser o comportamento dos indivíduos inseridos em uma organização.

Segundo Roberto Pires (2001), as instituições são condutas ou regras de comportamento que constroem os indivíduos a agirem de determinada maneira. São

responsáveis por construir uma interação entre os atores que vivem em uma determinada sociedade. Deste modo, o autor (PIRES, 2001, p. 41-42) entende que:

Instituições incluem qualquer forma de constrangimento que os seres humanos impõem para moldar a interação entre eles. Instituições podem ser constrangimentos formais – regras, normas, leis, tipicamente escritas -, ou informais – convenções, códigos de conduta, valores, símbolos, tipicamente não escritos.

No tocante ao desenho institucional, Roberto Pires (2001) concebe-o como sendo o processo de formação de uma instituição. Trata-se do caminho percorrido, da troca de ideias entre os atores sociais para se chegar a uma instituição. Porém, destaca que pode ocorrer de um desenho institucional resultar em uma mudança institucional, isto é, pode originar uma nova instituição através da substituição de outra já existente. Nesse sentido: “[...] a mudança institucional constitui o momento no qual os indivíduos moldam os constrangimentos e as oportunidades, dentre as quais suas interações ocorrerão, através do desenho institucional e das opções que realizam” (PIRES, R., 2001, p. 49).

No contexto da participação popular, Leonardo Valles Bento (2003, p. 229) fala da necessidade de “desenhos institucionais discursivos” para se chegar a uma esfera pública politizada. Este autor entende que deve haver modelos institucionais preocupados com a deliberação, por meio da qual se efetivará a participação popular democrática nas questões de interesse público. Além disso, elenca alguns modelos de desenho institucional que vem sendo aplicados com o objetivo de inserir a atuação social na esfera pública. Tais modelos permitem “aos cidadãos efetivamente decidir politicamente e não simplesmente aplicar conhecimentos gerenciais” (BENTO, 2003, p. 229). Dentre estes modelos, encontra-se o orçamento participativo. Sobre isso, Leonardo Valles Bento (2003, p.233) afirma que “entre os desenhos institucionais visando a participação popular na administração pública, não se poderia deixar de mencionar o *orçamento participativo*, que prevê a participação comunitária na elaboração da política de investimentos do Município.”

Através do orçamento participativo, o cidadão pode agir junto à dimensão representativa (os políticos) para obter a compatibilização de suas necessidades com as necessidades da máquina pública. Esse instituto possibilita a distribuição de renda e das políticas públicas conforme o que foi estabelecido como prioridades pelos cidadãos e administração pública. Consiste em “[...] um procedimento no qual a representação não é de natureza funcional ou corporal, mas envolve a participação do cidadão enquanto tal” (BENTO, 2003, p. 234).

Finalmente, pode-se dizer, pois, que o orçamento participativo trata-se de um arranjo

institucional inovador, pois consiste em uma experimentação do setor público que se efetivou, sendo ainda um modelo em que deve se basear quando da busca de novos arranjos institucionais, novas políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento do Estado e auxilie na gestão pública.

## 4.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO SOB A ÓTICA NEOINSTITUCIONAL

Como visto, o neoinstitucionalismo consiste, na questão em estudo, em modelos de comportamento que regem as condutas dos atores políticos que vivem em uma organização. São novos modelos institucionais responsáveis por moldar as ações dos atores sociais. Surgiu devido a necessidade observada, com a evolução dos tempos, de novas instituições que coordenem a esfera pública de modo que os interesses sociais sejam atendidos.

O orçamento participativo, visto como uma dessas novas instituições trazidas pelo neoinstitucionalismo, é responsável por conceder um ambiente propício para que possa ocorrer a ação comunicativa entre os cidadãos, objetivando o consenso entre os mesmos para que, a partir disso, possam influenciar e participar ativamente dos atos executados pela administração pública (PIRES, R., 2001).

### 4.2.1 Dependência da trajetória, mudança institucional e articulação comunicativa

Segundo Roberto Pires (2001), a dependência da trajetória caracteriza-se pelo desenvolvimento das instituições atreladas ao passado. Ou seja, as instituições desenvolvem-se seguindo uma linha histórica, sendo que as instituições futuras também seguem o que antes era estabelecido. Logo, a história, o passado, tem papel relevante na medida em que é “[...] impossível compreender as opções de hoje sem que seja traçada e investigada a evolução incremental das instituições” (PIRES, R., 2001, p. 52). Portanto, a dependência da trajetória consiste em “[...] um elo ou conexão entre os processos de tomadas de decisões ao longo do tempo” (PIRES, R., 2001, p. 53).

Há, então, uma importância demasiada na dependência da trajetória para explicar a mudança institucional, pois é a partir daquela que podemos conhecer a origem das instituições, as quais vão se modificando ao longo dos tempos, chegando a serem substituídas por novos arranjos institucionais.

Portanto, pode-se entender que o processo de consolidação do orçamento participativo constitui um momento de mudança institucional, consistindo este instituto em

uma política pública. Sobre o impacto de uma mudança institucional e do orçamento participativo como tal, explica-se que:

[...] a implementação de uma política pública, tendo em vista os arranjos institucionais por ela trazidos, representará a superação ou mera substituição de instituições anteriormente vigentes, constituirá a introdução de novas regras e procedimentos e, portanto, gerará novas oportunidades e constrangimentos que impactarão de forma distinta o comportamento dos atores envolvidos (PIRES, R., 2001, p. 99).

Ademais, segundo Basília Aguirre<sup>5</sup>, o processo de mudança institucional deve ocorrer de maneira ponderada, ou seja, deve haver eficiência, pois as instituições necessitam acompanhar a evolução social, e equilíbrio ou moderação, responsável por garantir que haja o mínimo de incerteza no surgimento dessa nova instituição.

Outrossim, com fundamento em Jürgen Habermas, as leis precisam da discussão popular para serem legítimas e eficazes, necessitando do consenso moral e aprovação daqueles sobre os quais seus efeitos atingem, carecendo não só de serem legítimas, mas também de serem válidas ao ponto de, se descumpridas, os atores transgressores virem a sofrer sanções.

Conforme Christina Andrews (2005), a legitimidade de que trata Jürgen Habermas é bem evidenciada junto ao institucionalismo sociológico, uma vez que esta escola do neoinstitucionalismo diz que as instituições controlam e dão forma à vida social dos indivíduos e seus teóricos as concebem como um meio de influência no comportamento destes. Ademais, ao fazer um paralelo entre o pensamento de Jürgen Habermas e o institucionalismo sociológico, a autora mostra que o entendimento mútuo entre os indivíduos de uma sociedade pode fornecer a legitimidade demandada pelas instituições formais, as quais impõem sanções para o comportamento dos indivíduos. Leva-se em consideração o fato de que para os sociólogos, as instituições consistem nas interações entre os atores sociais, no entendimento mútuo entre eles, sendo que os indivíduos elaboram normas de conduta, as quais eles próprios se submetem por entendê-las como legítimas. Ainda, relata esta autora (ANDREWS, 2005) que de acordo com Jürgen Habermas, o institucionalismo sociológico reconhece a base comunicativa, o entendimento mútuo na formação de instituições, uma vez que estas surgem das discussões entre os atores sociais, da necessidade destas para a solução dos problemas no âmbito público.

No mesmo sentido, Leonardo Valles Bento expõe brevemente o que seria a teoria da

---

<sup>5</sup> Basília Aguirre é uma das várias autoras inseridas em ZYLBERSZTAJN; SZTAJN (Orgs.), 2005. Ao longo do trabalho, esta autora será referenciada através desta obra.

ação comunicativa de Jürgen Habermas:

[...] Basta registrar que o uso de uma razão comunicativa – num ambiente ideal de discussão entre participantes interessados em produzir consenso, mais do que em fazer valer seus interesses (o que é próprio da ação estratégica), em convencer e deixar-se convencer por argumentos racionais, institucionalmente iguais e livres de coerção para propor discussões, opinar, contestar, fazer considerações e incluir temas na agenda de debates – viabiliza a construção de consensos normativos acerca da ética ou da política (BENTO, 2003, p. 201).

Jürgen Habermas propõe, de acordo com o referido autor (BENTO, 2003), um mundo da vida fundamentado numa racionalidade comunicativa, onde os sujeitos podem compartilhar suas idéias e críticas, sendo que cada qual internaliza a dos outros e chegam a um consenso. Aqui busca-se impedir que os centros de poder isolados distorçam a vontade popular.

Portanto, com fundamento em todo o exposto, pode-se concluir que ao analisar o orçamento participativo sob o viés do neoinstitucionalismo sociológico observa-se que tal instituto consiste na discussão popular entre os cidadãos, os quais somam suas críticas e valores a respeito das políticas públicas, auxiliando o poder público a desempenhá-las da forma mais eficaz possível, tendo em vista o atendimento dos interesses sociais.

Trazendo tal entendimento para a teoria da ação comunicativa, proposta por Jürgen Habermas, percebe-se que, quando da inserção do orçamento participativo nesta doutrina, passa a ser o mesmo visualizado como um instrumento capaz de gerar o entendimento mútuo entre os cidadãos com o objetivo de formar instituições, no caso, a peça orçamentária, onde através da discussão popular atribui-se a legitimidade ao orçamento público, sendo esta necessária para que a população haja de acordo com tal instituto.

Logo, a ideia é a de que respeitar-se-á aquilo que ficou estabelecido no orçamento público, ao mesmo tempo em que auxiliar-se-á o poder público a executar as tarefas naquela peça elencadas a partir de sua atuação junto a este, fiscalizando e controlando seu desempenho, e principalmente, fornecendo meios para que o poder público possa conhecer suas necessidades básicas, fato que deve ser proporcionado pelo orçamento participativo.

#### **4.2.2 Ambiente institucional, funcionalidade e legitimidade pública**

Conforme Roberto Pires (2001), o ambiente institucional seria aquele que propicia o surgimento e a conservação de uma instituição, preservando seus valores e preceitos, cuidando para que os modelos de conduta por ela colocados possam ser cumpridos pelos

indivíduos que dela fazem parte. No caso do orçamento participativo, seu ambiente institucional são as democracias, o espaço político democrático e neutro, ou seja, um espaço onde os cidadãos não sejam coagidos pela imposição de um poder maior e externo. Este instituto pode manter-se em um ambiente que oportunize que as deliberações populares influenciem nas decisões do poder público. E é justamente devido a essa influência que os atos do executivo municipal podem ser tidos por legítimos.

Ademais, toda e qualquer instituição surge e é mantida conforme seja considerada legítima e funcional. A funcionalidade de uma instituição resta configurada a partir do momento em que cumpre suas funções, produzindo os resultados esperados. A legitimidade, por sua vez, consiste no fato da instituição ser aceita e por transmitir um senso de lealdade para os atores que dela participam. Sendo o orçamento participativo uma instituição, concretizada estará sua funcionalidade quando efetivar o cumprimento das tarefas com as quais se obrigou. A partir do momento em que este instituto cumpre seus propósitos, conclui-se que atingiu suas finalidades, produziu resultados, e, portanto, funciona.

No que concerne à legitimidade, Roberto Pires (2001, p. 85) diz que “[...] a produção de aceitação e senso de lealdade são imprescindíveis para o sucesso de uma política pública”. Dessa forma, sendo o orçamento participativo também uma política pública, necessita, para ser considerado legítimo, da aprovação dos atores sociais, devendo ser visualizado pelos cidadãos como algo construtivo para a vida em sociedade.

Compartilhando do mesmo entendimento, Minghelli (2005) entende que as decisões do poder público apenas possuem legitimidade quando advindas da discussão participativa. A partir do momento em que o executivo municipal abre “[...] o processo de participação popular para a elaboração do orçamento [...]” (MINGHELLI, 2005, p. 97), os atos políticos do poder público tornam-se passíveis de legitimação pelos atores sociais. Logo, o cidadão é o legitimador do processo democrático, ou seja, do orçamento participativo, e consequentemente, da peça orçamentária.

Nesse contexto, Niklas Luhman (1985) inicia explicando a questão da legitimidade dos atos comunicativos entre os membros da população. Demonstra que os atores sociais que contribuem com o processo discursivo, participando do orçamento participativo, geram expectativas que serão lançadas na peça orçamentária para que sejam cumpridas. Ou seja, o consenso entre os cidadãos ocasiona o surgimento de valores e críticas que devem retratar aquilo que toda a coletividade acredita que são problemas sociais, e que, portanto, devem ser inseridos no orçamento público para serem resolvidos. Logo, as expectativas colocadas na peça orçamentária são legitimadas pelo processo discursivo.

De acordo com Niklas Luhman (1985, p. 64), “legítimas são as decisões nas quais pode-se supor que qualquer terceiro espere normativamente que os atingidos se ajustem cognitivamente às expectativas normativas transmitidas por aqueles que decidem”. Consequentemente, as decisões são legítimas quando todo e qualquer indivíduo pode cumpri-las, mesmo sem ter auxiliado em sua formulação.

Já com relação aos processos, Niklas Luhman (1985, p. 65) os identifica como sendo “sistemas sociais especiais, que são constituídos de forma imediata e provisória para elaborar decisões vinculativas”. A partir disso, entende-se que o processo é uma maneira para se chegar a decisões que envolvam a opinião de todos os atores políticos, sendo que apenas estes são legítimos para participarem do processo segundo o autor, tendo tal medida a função de garantir que o poder decisório permanecerá nas mãos dos cidadãos. Ou seja, o referido sociólogo alemão (LUHMANN, 1985) entende que essa função legitimadora do processo é necessária para que haja a separação dos papéis sociais, sendo neste fato em que também se fundamenta. Explica que os atores políticos adquirem esse papel especial quando estão inseridos no processo de legitimação, pois aqui eles abandonam sua opinião pessoal para absorver aquela que melhor convier à coletividade, aquela que seja voltada para o atendimento das necessidades sociais.

Portanto, conforme Niklas Luhman, o processo tem como objetivo discutir os temas conflitantes na sociedade, ou seja, colocar em pauta suas necessidades, e a partir dessa deliberação, legitimar aquilo que ficou decidido. O orçamento participativo, então, possui essa capacidade de legitimar as decisões dos atores sociais, através da deliberação participativa que ocorre em sua esfera, tendo como intuito a execução das políticas públicas pelo executivo local. Logo, o cidadão se submete às regras que ele próprio auxiliou a formular e que são por ele concebidas com legítimas, vez que foram aceitas e reconhecidas por todos. O autor confirma tal entendimento ao dizer que:

[...] surge a impressão *generalizada* de que os frustrados por decisões vinculativas não podem recorrer ao consenso institucionalizado, mas têm que assimilá-las. A retórica do processo, à qual o participante se submete através da própria participação, reforça essa impressão, tornando-a uma norma (LUHMANN, 1985, p. 67).

Observa-se, então, que apenas com a discussão pública as ações desempenhadas pelo executivo poderão ser consideradas legítimas, pois a partir do momento em que a população entra em um consenso a respeito de determinada questão social, entendendo-a como benéfica

e necessária para toda a coletividade, e todos a aceitam por considerarem-na uma prioridade para a vida em sociedade, comprovada estará a legitimidade desta medida.

## **5 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ENTRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A GOVERNANÇA PÚBLICA**

José Matias-Pereira (2010) evidencia claramente a importância de uma coordenação entre Estado, governo municipal e sociedade para a concretização da democracia e de um espaço público justo, onde as decisões sejam um resultado dos interesses do Estado e da população. Sobre essa interação entre os atores políticos, este autor considera que:

o Estado, por meio da administração pública, tem a responsabilidade de atender às demandas da sociedade, com serviços públicos de qualidade. Isso implica dizer que o papel da administração pública é o de atuar como eixo transmissor entre o estado e a sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 120).

O citado autor faz a ponte entre Estado e sociedade, demonstrando que através das políticas públicas, como o orçamento participativo, a administração pode fornecer serviços públicos eficientes e de qualidade para atender as demandas populacionais. Ainda conforme este autor, o Estado democrático de direito deve oportunizar a governança pública através de instrumentos que possibilitem uma gestão transparente, onde os cidadãos possam atuar diretamente na esfera pública e fiscalizá-la, realizando o controle social.

### **5.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO**

De acordo com José Matias-Pereira (2010), a história da administração pública brasileira foi marcada por alguns momentos de transição de poder. O Brasil passou por várias reformas administrativas na gestão pública. Entretanto, a administração pública gerencial veio para redefinir as preferências do Estado, tendo como objetivo principal o atendimento das necessidades sociais dos cidadãos com eficiência e eficácia, através da prestação de serviços públicos que solucionem com presteza as demandas sociais.

José Matias-Pereira (2010, p. 109) entende que o modelo gerencial configura-se na governança no setor público, esclarecendo o que seria a governança ao dizer que: “O termo *governança* surge tendo como referência a concepção de bom governo (*good government*) e

na competência do Estado de executar de forma consistente as políticas públicas”.

Além disso, o citado autor procura ainda demonstrar que a governança no setor público tem como meta principal governar harmonizando os interesses da população e o eficiente desempenho de políticas públicas, uma vez que a legitimidade desse modelo de gestão é oriunda da sociedade na medida em que os cidadãos colaboram junto ao poder público na realização de políticas públicas e ações sociais, possíveis através do orçamento participativo. Assim:

governança refere-se à capacidade governativa em sentido mais amplo envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas, incluindo o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade. [...] no conceito de governança, parcela de sua legitimidade vem do processo, do entendimento de que grupos específicos da população, quando participam da elaboração e implantação de uma política pública, ela tem maior possibilidade de obter sucesso nos seus objetivos (MATIAS-PEREIRA, 2010, 110).

Nesse contexto, a boa governança pública, segundo aquele autor, é formada pelo trinômio “eficiência, eficácia e efetividade” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 99). A partir disso, pode-se entender que esse novo sentido da governança pública busca ofertar à população serviços públicos de qualidade, onde o cidadão é o centro das atenções.

Assim sendo, mostra-se o orçamento participativo como elemento indispensável para a obtenção de uma boa governança pública na medida em que providencia a legitimação dos atos públicos através da discussão popular.

## 5.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E BOA GOVERNANÇA PÚBLICA

Segundo Calame e Talmant, citados na obra de José Matias-Pereira, são necessários oito requisitos para a realização de uma boa governança pública, quais sejam:

1. participação; 2. estado de direito; 3. transparência; 4. responsabilidade; 5. orientação por consenso; 6. igualdade e inclusividade; 7. eficiência, eficácia e efetividade; 8. prestação de conta (accountability) (CALAME; TALMANT, 2001, *apud* MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 132).

José Matias-Pereira (2010, p. 132-134) explica a importância de cada um deles para a obtenção da eficiência no setor público. Este autor argumenta que a participação é uma das características que garante ao cidadão o direito de deliberar sobre questões públicas junto à administração, assegurando sua intervenção direta e indireta no âmbito público. O Estado de

direito oportuniza a concretização do princípio democrático, o qual certifica que a boa governança pública será voltada para toda a população e para seus interesses. A transparência evidencia a importância da comunicação que o gestor deve ter com o cidadão, informando-lhe toda a aplicação e destino dos recursos públicos. A responsabilização diz respeito à prestação de contas que os políticos devem fazer para a sociedade, pois devem responder “[...] às demandas dos cidadãos dentro de um período de tempo razoável” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 133). No tocante às decisões orientadas para um consenso, a governança pública objetiva “uma concordância sobre qual é o melhor caminho para a sociedade como um todo” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 133). A boa governança pública deve ainda primar pela igualdade e inclusão de todos os cidadãos na efetivação de políticas e assuntos públicos, uma vez que todos devem ser beneficiados pela administração pública. Ainda, “a boa governança deve garantir que os processos e instituições governamentais devem produzir resultados que vão ao encontro das necessidades da sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 134). Por fim, deve a administração pública prestar contas de seus atos a todos àqueles afetados por suas decisões, ou seja, à sociedade.

Assim sendo, o orçamento participativo constitui-se como um dos principais instrumentos para a aquisição da boa governança pública, pois realiza a inserção dos cidadãos nas decisões públicas, representando “[...] grande inovação nos mecanismos de planejamento das políticas públicas” (SÁNCHEZ, 2002, p. 65). Segundo Félix Sánchez (2002, p. 65): “[...] Na concepção, na metodologia e na execução do orçamento participativo, há a descoberta de novos mecanismos de planejamento das políticas públicas produzidas por meio da interlocução e do encontro entre saberes técnicos e cotidianos”.

Conforme Mário Pascarelli Filho (2011, p. 87-88), o orçamento participativo é importante por “nortear as políticas públicas em consonância com as necessidades e interesses maiores da sociedade”. Deste modo, o orçamento público deve direcionar a alocação dos recursos para as prioridades sociais.

### 5.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E COORDENAÇÃO DEMOCRÁTICA NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E SOCIEDADE

Segundo Leonardo Avritzer, citado na obra de Félix Sánchez (AVRITZER, 2000 *apud* SÁNCHEZ, 2002), o orçamento participativo constitui um espaço fornecido pelo ente público para que a população delibere sobre suas prioridades. Desde já, é possível observar a íntima relação entre sociedade e Estado, com enfoque no âmbito municipal. Nesse sentido,

Félix Sánchez (2002) demonstra que as novas instituições deliberativas, como o orçamento participativo, fornecem informações importantes para que o setor público venha a realizar uma boa governança pública. Sobre este assunto, o citado autor diz que:

os novos arranjos institucionais deliberativos se baseiam em duas mudanças em relação a essa concepção de informação. A primeira é que o Estado, assim como o mercado, possui informações incompletas para a tomada de decisões e que, portanto, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Em segundo lugar, tais informações têm de ser compartilhadas, isto é, os arranjos deliberativos presumem que as informações ou soluções mais adequadas não são *a priori* detidas por nenhum dos atores e necessitam serem construídos coletivamente (SÁNCHEZ, 2002, p. 67).

Posto isto, o referido autor (SÁNCHEZ, 2002) destaca que existe uma dependência e uma articulação direta entre Estado, governo municipal e sociedade. O Estado, baseado no modelo democrático, possibilita a igualdade e a inclusão da sociedade nas questões públicas. Os governos municipais conseguem efetuar a boa governança com o auxílio da população, que como dito, não só lhe fornece informações como também participa diretamente da execução dos serviços públicos na medida em que fiscaliza e controla os atos dos gestores. A sociedade, por sua vez, igualmente necessita da administração pública para ajudá-la na solução das demandas sociais, para organizar e aplicar corretamente os recursos públicos.

Minghelli (2005, p. 95) ensina que “[...] para a viabilidade do orçamento participativo, ainda é necessário um pacto político entre governo local e a comunidade, deixando em aberto o desenho institucional de implementação desse pacto”. Destarte, procura-se ressaltar que a co-gestão realizada entre sociedade e poder público municipal busca o constante aprimoramento de políticas públicas, por isso a necessidade de um desenho institucional aberto, uma vez que o orçamento participativo é delineado conforme as demandas sociais.

Nesse sentido, como bem demonstrado por Leonardo Valles Bento (2003, p. 222), os “movimentos de participação popular defendem que o objetivo principal é compartilhar e distribuir o poder, implícito na idéia (sic) mesma de participação”. Ou seja, é necessário que a população também discuta juntamente com a administração pública sobre as questões políticas, bem como sobre a implantação de políticas públicas que venham a ser eficazes na solução dos problemas sociais. Nesse aspecto, o autor alerta que “[...] a participação social somente num nível local e setorial prejudica a discussão e construção coletiva de um modelo global de prestação de serviços ou a problematização da administração pública num contexto mais geral e amplo” (BENTO, 2003, p. 224).

Finalmente, verifica-se que a ligação de interdependência entre Estado, governo municipal e sociedade é essencial para que ocorra a boa governança pública, através de tais entes auxiliando-se mutuamente e visando ao alcance de um objetivo em comum: uma gestão pública orientada para o cidadão, voltada para a inserção da participação popular no setor público, com vistas a solucionar as demandas sociais por meio da prestação de serviços públicos eficientes.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ante o exposto, objetivou o presente trabalho abordar o orçamento participativo sob a ótica neoinstitucional, enfatizando-o como um instrumento eficaz na obtenção da boa governança pública.

Deste modo, procurou-se demonstrar inicialmente as mutações sofridas pelo Estado até adquirir a sua atual forma democrática, permeando discussões através das concepções patrimonialista, burocrática e gerencial do Estado administrativista. Este passou de um Estado clientelista, progrediu para um Estado centralizador que preocupava-se com a organização interna da máquina administrativa, chegando, por fim, ao Estado democrático de direito, gerenciado pela participação conjunta entre Estado, governo municipal e sociedade. Posteriormente, demonstrou-se o orçamento público como uma inovação democrática, uma vez que passa a introduzir a gestão participativa na sua elaboração, isto é, o orçamento participativo. Hodiernamente, constatou-se que o conceito de orçamento passa a ser entendido como uma lei em sentido formal que contém a fixação de receitas e despesas para a execução dos serviços públicos, possuindo um caráter redistributivo, visando com isso fazer uma melhor distribuição dos recursos públicos.

Seguidamente, a partir da análise do novo institucionalismo - consistindo este na organização da vida política, através das instituições, que por sua vez lançam modelos de comportamento a serem seguidos pelos atores sociais – percebeu-se também o desenho institucional do orçamento participativo como formador de instituições. Neste ponto, Leonardo Valles Bento falou da necessidade de se implementarem desenhos institucionais preocupados com a inclusão da democracia participativa no setor público citando vários exemplos, dentre eles o orçamento participativo.

Ademais, deve-se também entender o orçamento participativo como instrumento correlacionado à teoria da ação comunicativa, de Jürgen Habermas, que trata da necessidade de um espaço público político neutro, onde os atores sociais possam discutir e gerar novas

opiniões através do entendimento mútuo entre eles, visando medidas que alcancem o bem coletivo. Inserindo o orçamento participativo nesta perspectiva, percebe-se que a gestão participativa possibilita esse espaço público onde os cidadãos elencam suas principais necessidades e juntamente com o poder público executam serviços públicos para a satisfação das necessidades sociais, fornecendo, deste modo, legitimidade às instituições formadas desse consenso, qual seja, através do orçamento público.

A legitimidade deste instituto é concretizada a partir do momento em que a população aceita e possui um senso de lealdade e credibilidade sobre aquilo que está sendo colocado no orçamento participativo, fato que se torna possível se este funcionar, ou seja, produzir resultados. Assim, este instrumento participativo torna-se legítimo devido a discussão popular que o envolve, pois os atos do poder público, como a peça orçamentária, na qual o orçamento participativo está inserido, só será tido por legítimo se houver passado por uma deliberação popular. Fato este, aliás, percebido também no entendimento de Niklas Luhmann, para quem as decisões legítimas são aquelas que visam o bem comum e que podem ser por qualquer pessoa cumpridas, mesmo que nem todos tenham participado do processo deliberativo para escolher quais decisões são mais benéficas para toda uma sociedade.

No tocante à boa governança no setor público observou-se que encontra-se pautada na eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos, sendo uma administração voltada para o cidadão. Por fim, verificou-se a interdependência existente entre Estado, sociedade e governo municipal, onde estes auxiliam-se mutuamente para a efetivação de uma boa governança, reafirmando constantemente a democracia participativa no Estado democrático.

Conclui-se, então, que o orçamento participativo constitui um importante instrumento de inclusão da deliberação popular nas decisões públicas, de consolidação da governança pública e, portanto, de reafirmação da democracia no atual estágio de gestão da Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

ANDREWS, Cristina W. Implicações teóricas do Novo Institucionalismo: Uma abordagem Habermasiana. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 2, p. 271-299, 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a02v48n2.pdf> > Acesso em: 23 ago. 2013.

ARENDT, Hannah. **Las orígenes del totalitarismo**. Madrid: Taurus, 1974. In: MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento participativo: uma leitura jurídico-política**. Canoas: Ulbra, 2005.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e porto Alegre*. Relatório final. Projeto “Civil society and governance”. Unicamp, 2000. In: SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003.

CALAME, Pierre; TALMANT, André. *Questão do Estado no coração do futuro (a): o mecano da governança* Rio de Janeiro: Vozes, 2001. In: MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

FILHO, Mario Pascarelli. **A nova administração pública**: profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS Editora, 2011.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo**: a experiência de Porto Alegre. 2. Ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. In: MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento participativo**: uma leitura jurídico-política. Canoas: Ulbra, 2005.

GOODIN, Robert E. (Org.). *The theory of institutional design*. Cambridge University Press, 1997. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Orçamento participativo e Planejamento municipal**: Uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/RobertoPires.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Trad.: Guido Antônio Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. In: MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento participativo**: uma leitura jurídico-política. Canoas: Ulbra, 2005.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael W. *Administrative argument*. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub., 1991. In: SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da administração pública. **Revista de administração pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, Mar./Abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

JELLINEK, George. *Teoría general del estado*. México: FCE, 2000. In: MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito II**. Tradução: Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MELO, Marcus A. (org.). *Reforma do estado e mudança institucional no Brasil*. Recife. Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana. 1999. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Orçamento participativo e Planejamento municipal**: Uma análise neoinstitucional a partir

do caso da Prefeitura de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/RobertoPires.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento participativo: uma leitura jurídico-política**. Canoas: Ulbra, 2005.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do serviço público**. Brasília, v. 47, n. 1, p. 1-28, Maio, 1996. Disponível em: <<http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma Gerencial brasileira de 1995. **Revista do serviço público**. v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.ReflexoesSobreRefGerencial.p.pg.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

PIRES, João Batista Fortes de Souza, **Contabilidade Pública: orçamento público, lei de responsabilidade fiscal, teoria e prática**. 9ª Ed. rev. e atual. Brasília: Franco & Fortes, 2006.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Orçamento participativo e Planejamento municipal: Uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/RobertoPires.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan.-jun. 2005. Disponível em: <[http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view File/32/1604](http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/File/32/1604)>. Acesso em: 23 ago. 2013.

RUA, Maria das G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Programa de apoio a Gerência Social no Brasil, BID, 1997. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Orçamento participativo e Planejamento municipal: Uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/RobertoPires.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Viana**, [S.l.], [S.d.] p. 1-20. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/Daniel%20Barile%20da%20Silveira.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Orgs.). **Direito E Economia: Análise econômica do direito e das organizações**. 4ª triagem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.