

ISSN 2236-0859

# DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

POLÍTICAS PÚBLICAS, ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E  
REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ERA DIGITAL

ANA ELIZABETH NEIRAO REYMAO  
FELIPE AUGUSTO HANEMANN COIMBRA  
LISE VIEIRA DA COSTA TUPIASSU MERLIN

VOLUME 10 | NÚMERO 1 | JAN/JUN 2019

# POLÍTICAS PÚBLICAS, ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ERA DIGITAL

## PUBLIC POLICIES, PARTICIPATORY BUDGET AND DEMOCRATIC REPRESENTATION IN THE DIGITAL AGE

Recebido: 04/05/2019  
Aprovado: 17/06/2019

Ana Elizabeth Neirao Reymao<sup>1</sup>  
Felipe Augusto Hanemann Coimbra<sup>2</sup>  
Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin<sup>3</sup>

### RESUMO:

A construção de políticas públicas é influenciada por diversos fatores, os quais implicam a importância de Estado efetuar um planejamento, tendo em conta os aspectos financeiros materializados pelo orçamento. O orçamento participativo é uma estratégia que valoriza a democracia direta no processo de planejamento das ações públicas, sofrendo, porém, déficit de legitimidade, diante da ação de grupos de pressão. Nesse contexto, o objetivo do artigo é discutir a importância da participação popular no processo de planejamento público, em especial, no âmbito do orçamento participativo, destacando a utilização da tecnologia como meio de incrementar a atuação dos cidadãos nesse processo. Baseado em método exploratório, utilizando a técnica procedimental bibliográfica, conclui-se pela potencialidade positiva do uso de tal instrumental, sendo necessário, porém, associá-lo a estratégias de inclusão digital.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Orçamento participativo. Planejamento. Grupos de pressão. Era digital.

### ABSTRACT:

The construction of public policies is influenced by several factors, which implies the importance of the State to carry out a planning, taking into account the financial aspects materialized by the budget. Participatory budgeting is a strategy that values direct democracy in the process of planning public actions, but suffers from a lack of legitimacy in the face of lobbying. In this context, the objective of the article is to discuss the importance of popular participation in the public planning process, especially in the scope of participatory budgeting, highlighting the use of technology as a means of increasing citizens' performance in this process. Based on an exploratory method, using the bibliographic procedural technique, the positive potential of the use of such instruments is concluded, but it is necessary to associate it with digital inclusion strategies.

**Keywords:** Public Policies. Participatory Budgeting. Planning. Pressure Groups. Digital Age.

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília, Mestre em Economia pela UNICAMP, professora adjunta e pesquisadora da Faculdade de Economia da Universidade Federal do Pará (UFPA) e do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento do Centro Universitário do Pará (CESUPA). E-mail: bethrey@uol.com.br

<sup>2</sup> Mestrando em Direito Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo CESUPA, Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET. E-mail: felipeahc@gmail.com

<sup>3</sup> Doutora em Direito Público pela Université Toulouse 1 - Capitole. Mestre em Direito Tributário pela Université Paris I - Panthéon-Sorbonne. Mestre em Instituições jurídico-políticas pela Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito Público pela Université de Toulouse I - Capitole. Atualmente é professora e pesquisadora dos cursos de Graduação e Pós-Graduação stricto sensu da Universidade Federal do Pará - UFPA e do Centro Universitário do Estado do Pará - CESUPA. E-mail: ltupiassu@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

Ações governamentais são instrumentalizadas por meio de políticas públicas responsáveis por efetivar direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. Tais ações, porém, dependem da disponibilidade de recursos financeiros, em vista da premissa que todo direito é conexo à existência de um custo (HOLMES; SUNSTEIN, 1999).

Estando o planejamento atrelado à viabilidade orçamentária, ganha especial relevo a figura do orçamento público que, com sua estrutura normativa múltipla e seu caráter técnico legal-contábil, traduz-se como instrumento chave da gestão estatal.

A participação da sociedade civil é importante no processo orçamentário e, objetivando viabilizá-la, a surgiu a figura do orçamento participativo (SOUZA, 2001). Ele vem sendo implementado a partir de mecanismos tradicionais, tais como audiências públicas e conselhos gestores.

Porém, a falta de informação, de conhecimento técnico e de acesso a esses meios ainda constituem, entre outros, obstáculos para uma efetiva participação popular nesse processo (SOUZA; SILVA, 2017). Nesse contexto, ganha importância o uso de algumas estratégias de inserção de ferramentas tecnológicas na administração pública, no intuito de contribuir para o aprimoramento da participação democrática e da transparência nos processos de formulação e implementação das políticas públicas, indo além da administração gerencial, como defende Batista (2017).

Novas tecnologias da era digital vêm contribuindo para a alteração do modo de funcionamento da democracia, do governo e do próprio Estado, mostram Cepik *et al.* (2014). Nesse contexto, o objetivo do presente artigo é discutir a importância da participação popular no processo de planejamento público, em especial, no âmbito do orçamento participativo, destacando a utilização da tecnologia como meio de incrementar a atuação dos cidadãos nesse processo.

Baseado em método exploratório, utilizando a técnica procedimental bibliográfica, o artigo aborda, primeiramente, o orçamento e seu relacionamento com as políticas públicas, enquanto ferramenta primordial de planejamento público.

Em segundo momento, o orçamento participativo será analisado em confronto com a técnica tradicional de construção das peças orçamentárias pela Administração.

As falhas de representatividade da sociedade civil no planejamento das ações públicas com a atuação dos grupos de pressão na formulação das políticas públicas são trabalhadas na seção 4. Em seguida, analisa-se o possível impacto da introdução de novas ferramentas tecnológicas para a manutenção da representatividade democrática orçamentária. Na última parte, o texto traz as conclusões do estudo.

## 2 ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas envolvem uma série de ações em diferentes áreas, como saúde, educação, meio ambiente, saneamento, segurança pública, cultura. Apesar de apresentarem um grande número de definições, referem-se, em geral, a programas de ações dos governos (SOUZA, 2006). Dessa forma, desde a contribuição pioneira de Laswell (1958), um dos fundadores desse campo de estudo, o termo traz relaciona-se à noção de programa planejado de objetivos, valores e práticas dos governos, enfatizando a interação entre Estado e sociedade.

Contemporaneamente, as políticas públicas têm sido associadas à implementação dos direitos fundamentais. Nessa perspectiva, Bucci (2006) destaca o seu papel como instrumento do Estado Democrático e Social de Direito, indispensável para a realização dos direitos fundamentais e da cidadania, defendendo a ideia de que as mesmas são programas de ação cujo objetivo é concretizá-los, organizando normas e procedimentos necessários para tanto.

Duarte (2013) lembra que as políticas públicas devem ser pautadas em legitimidade, universalidade e coercitividade. Precisam, portanto, derivar dos mandamentos constitucionais, de tratados internacionais ratificados pelo Brasil ou de leis infraconstitucionais, ser extensivas a todos – ao menos todos que fazem parte de um determinado grupo ou setor vulnerável da sociedade que justifique um atendimento prioritário – e, ainda, ser efetivamente observadas e ter sua implementação assegurada.

Dessa forma, demandam a ação positiva do Estado, pautada no arcabouço normativo que lhe traz legitimidade, atuando como instrumento de transformação e concretização dos direitos fundamentais (SMANIO, 2013).

Contudo, como bem ressaltado na obra de Holmes e Sunstein (1999, p. 15), “todos os direitos clamam pelo tesouro público”. Assim, a implementação de quaisquer políticas públicas, tendo por fim último a realização de direitos fundamentais, traz custos ao Estado, seja para efetivar direitos relativos à seguridade social ou à propriedade privada, à liberdade de expressão ou à liberdade contratual, por exemplo.

Uma vez observados os custos desses direitos, a concepção e realização de políticas públicas apenas pode se dar se atrelada à obtenção e aplicação dos recursos financeiros a elas necessários. A escassez desses recursos impõe, todavia, a necessidade de escolhas entre distintos objetivos socialmente relevantes, sendo imperiosa a estipulação de prioridades para a ação pública. Dessa forma, o Estado, como gerenciador dos mesmos, precisa considerar a correlação da aplicação desses recursos com as metas sociais.

Resta à sociedade, pois, o dever de utilizar as ferramentas previstas no ordenamento jurídico para o estabelecimento de prioridades na utilização do volume de recursos disponibilizados ao Estado visando concretização de seus anseios (SCAFF, 2005).

Nesta ótica, sobressai a importância do orçamento público, elemento chave no planejamento da ação estatal e na construção do equilíbrio entre os recursos disponíveis e a implementação dos anseios sociais:

Nesse sentido, o orçamento é peça chave ao Estado. Nele restam concretizadas, em números, as escolhas políticas que pretendem à consecução da vontade popular, ao atendimento às diversas necessidades sociais, com a finalidade de promover os objetivos de uma Constituição vasta e minuciosa (VASCONCELOS, 2010, p. 6).

O orçamento público constitui-se, portanto, instrumento central de construção de políticas públicas de proteção dos direitos. Trata-se de marco inicial da formatação de uma política pública, como ferramenta estruturante da ação governamental, que abarca aspectos políticos, econômicos e sociais da atuação pública (ABREU; CÂMARA, 2015).

Classicamente o orçamento público é definido como um documento contábil que, de um lado, contém a previsão de receitas e a autorização das despesas a serem realizadas pelo Estado, tendo como objetivo manter o equilíbrio financeiro e evitar a expansão dos gastos.

Como destacado por Mazza e Mendes (2014), contudo, a emergência do Estado de Bem-Estar Social, em substituição ao Estado liberal, o qual previa poucas atribuições para esse ente, eliminou esse caráter de neutralidade do orçamento público. Este tornou-se um instrumento da administração pública com o objetivo auxiliar nas várias etapas do processo administrativo de programação, execução e controle.

Após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a estrutura orçamentária adquiriu sua plenitude, no ambiente de reformas do Estado brasileiro nos anos 1990. Em meio a reivindicações sociais e pressões para o bom funcionamento da gestão pública, para otimizar o agir do Estado e para a realização dos fins prezados pela nova ordem constitucional, uma série de inovações foram introduzidas no planejamento e orçamento público.

Na tentativa de aproximar o orçamento do planejamento e superar as experiências de orçamentos que funcionavam como mera formalidade, o artigo 165 da Constituição definiu que o modelo orçamentário brasileiro se compõe de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com vigência de quatro anos, o PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. A LDO, anualmente, deve enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. A LOA, por sua vez, tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Dessa forma, a LDO deve identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte, funcionando como o elo entre o PPA, espécie de plano de médio-prazo do governo, e a LOA, aqui em análise como o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

Observa-se, então, que a função do planejamento é um dever constitucionalmente definido para o Estado, assumindo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, sendo financeiramente operacionalizado por meio do orçamento.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em que pese ser anterior à CF/88, foi por ela recepcionada, sendo o marco normativo infraconstitucional do orçamento público no Brasil (ALVES; FERNANDES, 2017). Ela regula, até hoje, a elaboração e execução dos orçamentos públicos, ao lado da CF/88, do PPA e das LDOs.

A referida Lei trouxe preceitos básicos que dão relativa estabilidade interpretativa ao sistema orçamentário, contábil, patrimonial e financeiro que rege a ação estatal no país, como a classificação econômica das receitas e despesas e a positividade dos princípios da anualidade, universalidade, unidade, orçamento bruto, exclusividade e discriminação, dentre outros.

As normas definidas pelo modelo orçamentário brasileiro tornam-se instrumentos preventivos e aplicadores de políticas públicas, na medida em que definem e quantificam ações administrativas, metas e prioridades a serem realizadas. Servem, ainda, de parâmetro no controle da gestão pública em relação ao planejamento traçado e às prioridades definidas (MAZZA; MENDES, 2014).

Diante dessa realidade, o planejamento das ações públicas e a própria ação gerencial para a sua efetivação dependem de decisão política manifestada por ocasião da elaboração das leis orçamentárias. Sendo o orçamento, portanto, instrumento essencial para a definição das ações estatais no interesse dos cidadãos, necessário viabilizar-se a participação destes na escolha das prioridades a serem perseguidas. Assim, a participação popular na tomada de decisões sobre as políticas públicas apresenta-se como elementar na observância precisa dos anseios sociais:

A participação popular no planejamento das políticas públicas consagra a observância do cumprimento das funções do Estado em consonância com os interesses de todos os indivíduos, hábil a construir uma sociedade integradora, atenta a todas as peculiaridades de dada localidade, em atenção, ainda, às temporalidades a que está sujeita (REIS; VENÂNCIO, 2016, p. 234).

Nesse tocante, sobressai o instituto do orçamento participativo, instrumento de democracia direta voltado a viabilizar uma mínima participação popular no modelo decisório do viés financeiro da ação da Administração Pública no país.

### 3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SEU PAPEL TRANSFORMADOR

Historicamente a burocracia pública brasileira avançou mediante a adoção de modelos estabelecidos pela classe dominante para gerir o Estado. Em diferentes nuances, o domínio político e decisório da ordem social burguesa impôs a hegemonia para a permanência do poder nas mãos de poucos (ZWICK, 2017).

No modelo tradicionalmente vigente, o Poder Executivo é imbuído de iniciar e coordenar o processo de definição dos tributos e finanças públicas no orçamento, cabendo ao Poder Legislativo apresentar emendas e aprovar o texto final, passando a fiscalizar a execução. Nesse cenário, a participação popular limita-se à escolha dos representantes por meio do sufrágio universal (LUCHMANN, 2014).

Aos poucos se observa, porém, a ocorrência de transformações no modelo de gestão pública, que busca uma constante valorização do planejamento de modo mais democrático, pautado pela participação social, transparência e prestação de contas em face da agenda governamental (OLIVEIRA *et al.*, 2015).

A CF/88 foi fundamental para isso, abrindo espaço para o exercício da cidadania na Administração Pública:

É a partir da Constituição Federal de 1988, influenciada pela onda democrática e de incentivo à participação popular, que a cidadania passou a ser um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Nos estatutos Básicos anteriores não se vislumbrava o exercício da cidadania apoiada na ideia de participação popular, sendo esta realizada de forma sempre indireta, porém em nome do povo, como se o cidadão fosse um menor incapaz a ser tutelado (BEQUÓ, 2010, p. 324-325),

O orçamento participativo é uma ferramenta governamental que pode democratizar esse processo, resguardando ao cidadão a possibilidade de intervir diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas, surge o orçamento participativo.

Tal figura introduz uma dinâmica de participação popular ativa no mecanismo de decisão orçamentária, possibilitando um contato direto do cidadão com a máquina pública, representando uma evolução e alteração na gestão de recursos públicos e no desenvolvimento social e político do Estado (COSTA, 2010).

Almejando a representatividade da sociedade no processo de escolhas do Poder Público, o orçamento participativo se mostra como um germe de democracia direta, conectando gestor público, representantes nos parlamentos e sociedade civil por meio de uma via de transmissão aberta, baseada na livre expressão, direito de informação e representação.

Com o orçamento participativo, as políticas públicas podem ser modificadas pela introdução de um novo processo para identificação e resolução das problemáticas enfrentada pela Administração, abrangendo o resultado da interação de diferentes tipos de atores, como redes e comunidades locais (ALMEIDA; GOMES, 2019).

Em linhas gerais, portanto, o orçamento participativo promove o rompimento da metodologia tradicional na elaboração das peças orçamentárias, introduzindo uma via direta de comunicação entre a população interessada, os gestores públicos e os membros do Poder Legislativo, permitindo uma pluralidade de pensamento, facilitando a contraposição de situações antagônicas, instruindo e amplificando a busca de soluções na constante luta pela

efetivação da dignidade, sendo apontado como uma grande inovação dentro da experiência democrática (LUCHMANN, 2014).

Nesta linha, o orçamento participativo vem sendo consagrado como mecanismo de viabilização efetiva da democracia, operando a inclusão política e a promovendo a justiça social (LUCHMANN, 2014).

Em que pese tenha sido implementado em várias cidades brasileiras ainda no final do século XX, apenas em 2001, com o advento do Estatuto da Cidade (Lei Ordinária n.º 10.257 de 2001) houve a delimitação normativa em âmbito federal da aplicação de instrumentos de participação popular na gestão orçamentária municipal (ABERS, 1998; JACOBI; TEIXEIRA, 1996).

Os instrumentos normativamente elencados para permitir tal sistemática foram as audiências e consultas públicas e a criação de conselhos gestores (BEQUÓ, 2010). O exercício dos direitos políticos seria, assim, ampliado pela introdução de uma diversidade de modalidades para a participação democrática, com a valorização da vontade popular por meio da oitiva da sociedade civil em audiências públicas e participação em órgãos colegiados de gestão.

Nesta seara, subsistiria o dever da Administração em promover debates, audiências e consultas públicas nas propostas de criação do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual como imposições obrigatórias para aprovação pela Câmara Municipal. A incumbência de cumprimento destas condicionantes evidencia concordância com a obrigatoriedade do Poder Público em resguardar a transparência, defendendo a publicidade dos atos e do processo de escolhas perante a coletividade.

O dever de informação da Administração Pública frente ao particular se mostra como instrumento viabilizador do regime democrático, onde a atuação popular é o alicerce para a conscientização e compreensão do modelo multidisciplinar e contexto plural na seara pública (BORGES; SILVA, 2006).

Assim, explicam Horochovski e Clemente (2012), no momento de estruturação da proposta de peça orçamentária, o Poder Público estaria responsável por apresentar suas intenções em audiências públicas gerais, tendo caráter expositivo da LDO e LOA, valorando os resultados das consultas populares do plano diretor e outros, devendo efetuar explicações técnicas, esclarecendo a didática sobre o processo orçamentário e indicando as competências do planejamento governamental.

Em contraponto a essa abertura participativa, importa observar, contudo, que o modelo construído por nosso ordenamento para a elaboração do orçamento público, por meio do PPA, LDO e LOA, não é de fácil assimilação, tendo em vista o alto grau de tecnicidade das peças normativa e contábil. O orçamento público, além de norma, é escrito em literatura contábil, onde se registra a previsão de receita e a fixação de despesas estabelecidas e aprovadas no exercício, com escrituração da execução orçamentária na receita e despesa, incluindo eventuais operações de créditos e obrigações, e as variações patrimoniais (XEREZ, 2013).

Considerando a dificuldade de instruir a sociedade sobre a complexidade do processo orçamentário, a orientação da participação popular nas audiências públicas e conselhos gestores tende a ser prejudicada em razão da ausência do conhecimento técnico. Essa sistemática possibilita a ação de grupos de pressão que mobilizam indivíduos em prol de objetivos específicos.

Diante disso, em que pese o avanço democrático propiciado pelo orçamento participativo, a Administração não pode se atrelar unicamente a figura das audiências públicas ou conselhos gestores como ferramentas para sua implementação.

A realidade social impõe ao Poder Público a necessidade de adaptação frente as transformações, em especial atenção aos avanços na informatização da gestão pública, que

sinalizam para a possibilidade de aplicação de consultas públicas por vias digitais, repercutindo no nascimento de novos mecanismos de participação popular, igualmente oportunizando o direito de informação e o dever da transparência dos atos da Administração Pública.

#### 4 OS GRUPOS DE PRESSÃO E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento participativo figura como uma ponte responsável pela comunicação entre o cidadão e o Poder Público, introduzindo a oitiva da sociedade na sistemática da elaboração desse elemento fundamental no planejamento da ação estatal e de construção de políticas públicas. Auxilia, assim, a democratização da ação governamental.

É definido como uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, tendo como base quatro elementos, como mostra Avritzer (2003) nos trabalhos em que analisa o caso pioneiro de implantação do orçamento participativo em Porto Alegre, em 1989: soberania, participação local, autorregularão soberana e tentativa de alteração na distribuição de recursos públicos.

O primeiro elemento, a soberania, é cedido a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que adotam o princípio da universalidade. Nesse contexto, todos os cidadãos são membros das assembleias e possuem igual poder de deliberação.

O segundo elemento é material e constitui-se da existência de organizações, como os conselhos (municipais, por exemplo), nele inserindo aspectos da democracia representativa.

A ideia de autorregulação soberana implica que a participação depende de um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, incluindo no orçamento participativo efetivas possibilidades do exercício da cidadania e aumentando seu caráter inovador.

Por fim, o quarto elemento constitui-se da tentativa de melhorar a distribuição de recursos públicos por meio de uma fórmula técnica, a qual varia de cidade para cidade, que visa determinar as prioridades orçamentárias e priorizar os setores mais carentes.

De fato, esse efeito redistributivo do orçamento participativo é atestado pela literatura. O estudo de Marquetti (2003) sobre os recursos dos planos de investimentos e a realização de obras é um dos pioneiros. Ele mostra a expansão da oferta de bens e serviços públicos e a mudança na composição da estrutura de despesa da administração da Prefeitura Municipal de Porto Alegre final dos anos oitenta e noventa do século XX. Sua análise conclui que o orçamento participativo resultou em um maior montante de investimento *per capita* nas regiões mais pobres entre 1992 e 2000 e um maior número de obras por mil habitantes no período 1989-2000.

Esse caráter redistributivo foi, desde o início do processo, um dos objetivos centrais do orçamento participativo. Tendo resultado dos critérios de distribuição dos recursos e das escolhas realizadas pelos participantes nas assembleias, traz importantes evidências de que “a democratização do funcionamento do Estado, institucionalizando no poder segmentos pobres e organizados da população, tende a propiciar a inclusão destes setores sociais no processo de desenvolvimento” (MARQUETTI, 2003, p. 25).

Souza (2001) lembra que a adoção do orçamento participativo no final dos anos oitenta foi parte de um movimento observado nos países do chamado Terceiro Mundo, especialmente os recém-democratizados, nos quais muitos governos locais introduziram mecanismos para incentivar a participação das comunidades no processo decisório das políticas públicas, especialmente as locais.

Chama atenção a autora de que parecia haver um “consenso” de que políticas participativas são um objetivo virtuoso para os países do chamado Terceiro Mundo,



especialmente os recém-democratizados: “esse consenso é tão forte que reúne os extremos do espectro político: dos conservadores à esquerda; das organizações multilaterais de financiamento mais comprometidas com a distribuição de renda até as que premiam as *best practices*” (SOUZA, 2001, p. 88).

De certo modo, as próprias agências de financiamentos internacionais incentivaram a ideia de participação e transformando-a em “palavra mágica de todo projeto de governo local” (SOUZA, 2001, p. 88) por facilitar o acesso tais recursos.

No Brasil, o número de cidades que utilizavam o orçamento participativo crescia continuamente: de 12, no período 1989 a 1992, para 36 municípios entre 1993 e 1996 e 103 entre 1997 e 2000. Depois das eleições municipais de 2000, este número aumentou, “contudo não existem informações sobre o número total de cidades que empregam o orçamento participativo neste período. A maioria destas cidades adapta as inovações institucionais que surgiram em Porto Alegre para a realidade local” (MARQUETTI, 2003, p. 2).

Esse aumento das experiências participativas nas políticas públicas locais, notadamente no que tange ao orçamento, fez emergir problemas, tensões e resultados não previstos enquanto forma de acesso do cidadão ao processo decisório.

Nesse contexto, a literatura teórica e empírica sobre participação é bastante crítica e cética quanto ao papel do Estado na construção de instituições democráticas e na viabilização da participação popular (SOUZA, 2001).

Abers (2000) mostra que três “problemas” da participação são frequentemente apontados: implementação, desigualdade e cooptação. O primeiro relaciona-se ao fato de que mesmo quando os governos buscam implementar mecanismos participativos voltados para integrar grupos menos poderosos no processo decisório, eles são impedidos pelos mais poderosos. O “problema da desigualdade”, por sua vez, mostra que mesmo quando há espaços para que todos participem, as desigualdades socioeconômicas funcionam como obstáculos à participação de alguns, menos favorecidos. Em terceiro lugar há o “problema da cooptação”: ainda que esses espaços de participação sejam genuinamente representativos, a assimetria de forças entre o governo e os participantes quanto ao controle da informação e dos recursos, oportuniza que a participação seja manipulada por pessoas do governo.

No caso brasileiro, as audiências públicas são abertamente mencionadas no ordenamento jurídico como uma ferramenta de participação da coletividade, tornando-se um dos principais mecanismos de implementação do orçamento participativo.

Este instrumento traz maior de discricionariedade de ação que outros fóruns de participação, resguardando a importância da transparência nos atos governamentais, identificando o posicionamento da sociedade para que expresse e direcione soluções para o aperfeiçoamento das ações governamentais (IPEA, 2010).

De modo positivo, portanto, a realização de audiências públicas capacita a sociedade a participar ativamente do processo de elaboração de políticas. Contudo, o instituto participativo apresenta também fragilidades.

Diante da pluralidade de facções existente no seio social, ferramentas participativas, como as audiências públicas podem ser instrumentalizadas por grupos que, tendo interesses ameaçados ou vislumbrando oportunidades de aumento de influência, tentarão obter proveitos específicos (CARVALHO, 2009).

Assim, abertura participativa propicia, em certos momentos, a inscrição de interesses particulares colocados de modo oportunista como interesses públicos, desvirtuando a democracia, dissimulando a relação entre cargos de dirigentes e grupos de interesses não legitimados popularmente para figurar no comando do Poder Público (ZWICK, 2017).

Deste modo, por ocasião de audiências públicas, é comum verificar-se a intervenção de grupos de pressão formados por agrupamento de pessoas com interesses mútuos, que definem objetivos e alvos específicos de ação. Tais grupos atuam igualmente perante o executivo e legislativo por meio das estratégias de *lobby* (CARVALHO, 2009).

Esses grupos resultam da própria interação entre Estado e sociedade que, dada a estrutura composta por interesses divergentes, viabiliza que os indivíduos se organizem em agrupamentos com vistas a atuarem no núcleo decisório (SANSON, 2013).

Como o regime democrático, em muitos casos, não tem se mostrado capaz de atender de forma eficaz os reclames de uma sociedade complexa, tais grupos nascem como alternativa de uma participação popular no processo decisório.

São, em parte, resultado da crise do modelo de representação política e sua atuação evidencia a insuficiência de representação dos interesses da população nas decisões públicas pois, não raro, o poder legislativo deixa de cumprir adequadamente com esse papel, tornando-se necessário recorrer à atuação direta de tais grupos (SANSON, 2013).

Cumpre, entretanto, distinguir grupo de interesse e grupo de pressão, apesar de, muitas vezes, esses termos aparecerem como sinônimos nas análises sobre algumas organizações. Os primeiros são organizações apartadas do governo que, apesar de, em muitos casos, terem estreito contato ou parceria com órgãos governamentais, agem com o objetivo de exercer influência sobre políticas públicas. Quando os canais de acesso para um grupo estiverem obstruídos ou quando for quase nula a possibilidade de o grupo ter seus interesses levados em consideração pelos tomadores de decisão, denomina-se essas unidades de grupo de pressão. Nesse sentido, “pressão” indica uma possível técnica de influência que podem ser empregadas pelos grupos de pressão (SANTOS, 2002).

Nessa perspectiva, todo grupo de pressão seria um grupo de interesse, mas o inverso não (ARAGÃO, 1996). Como faz Sanson (2013), opta-se, nesse artigo, pela expressão “grupos de pressão” em detrimento de “grupos de interesse” para ressaltar não a estrutura interna dessas associações, mas sim para compreendê-las levando em conta sua integração com dada realidade política, a força em ação de uma determinada categoria.

Tais grupos funcionam como canais não institucionais de expressão e pretendem representar seus interesses perante o Poder Público, exigindo formas alternativas de participação no processo decisório da Administração pública, como é o caso do orçamento participativo.

São fundamentais para expressar diretamente os interesses da coletividade não abarcados nos órgãos políticos de representação, resultando de ações diretas na mobilização de parcela da sociedade civil.

No caso das políticas públicas, sua ação pode ocorrer nas diversas fases que compõem seu ciclo: formulação, execução, avaliação, fiscalização e controle (DUARTE, 2013). Fazem parte do processo pré-decisório, ainda, o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas. A agenda é a lista de temas que terão atenção das autoridades e o processo de especificação de alternativas é a definição de um número menor de opções a partir do qual as escolhas serão realmente efetuadas (KINGDOM, 2006).

Assim, inúmeros assuntos são levantados, alguns temas serão priorizados em detrimento de outros e a escolha vai depender dos agentes que estiverem dela participando, incentivando-a ou criando obstáculos. Os participantes trazem um tema para o topo da agenda ou, ainda, pressionam para que uma determinada alternativa seja considerada como a mais adequada (KINGDOM, 2006). Dessa forma, os grupos de pressão possuem um papel relevante na tomada de decisões das políticas públicas.

Influenciam, pois, no processo político decisório do planejamento conduzindo a diversas modificações nas ações e instrumentos públicos e, em muitos casos, o interesse social é relativizado em favor de grupos organizados.

Como já mencionado, ação destes grupos está, pelo menos em parte, associada à crise de representatividade dos gestores públicos escolhidos por sufrágio universal frente a sociedade, onde supostamente os interesses diretos da coletividade não seriam abarcados nos órgãos políticos de representação, justificando de ações diretas na mobilização de parcela da sociedade civil.

Essa crise de representatividade que fomenta a ação dos grupos de pressão, demanda a readequação do processo de planejamento público, ficando a legitimação de uma ação governamental atrelada à existência de uma comunicação real entre o Poder Público e a amplitude da sociedade. Nesse cenário, a ciência da informação e a informatização ganham papel de destaque na construção de elementos que promovem a participação popular no contexto social, político e econômico (LOPES; FREIRE, 2012).

## 5 INFORMATIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE OTIMIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA NO MODELO ORÇAMENTÁRIO

Instrumentos participativos tradicionais, como conselhos deliberativos, assembleias populares, audiências públicas, possuem sua relevância em qualquer democracia, contudo, vêm sendo insuficientes para lidar com a complexidade dos problemas enfrentados pelo Poder Público no atendimento das demandas de representatividade social (FONTES; PIMENTA, 2016). Essa representatividade é essencial para o desenvolvimento e está em consonância com o atendimento dos direitos fundamentais, devendo o Estado promovê-la.

Nesta seara, a Administração Pública, na tentativa de resolução da crise de representatividade, tem muito a ganhar ao lançar mão de novos mecanismos, com base em ferramentas digitais, nas quais o cidadão, por intermédio de plataformas eletrônicas, pode se fazer ouvir.

O processo de informatização da Administração vem agregando aos fatores humanos e organizacionais a tecnologia da informação. Responsáveis pela captura, armazenamento, transmissão e manipulação da informação, a funcionalidade dessas ferramentas é estratégica para a prestação dos serviços públicos na atualidade, possibilitando economia, valorizando a transparência, bem como a qualidade no atendimento das demandas dos cidadãos (OLIVEIRA *et al.*, 2015).

Nesta linha, a facilidade de transmissão de informações e transparência dos atos administrativos com a digitalização da gestão pública oportuniza novas possibilidades de representação democrática pelo implemento de ferramentas participativas:

Nesse contexto, o papel da informação e das novas tecnologias da comunicação e informação tem importante atuação uma vez que permitem novas formas de participação social na gestão dos recursos públicos, conferindo maior legitimidade às políticas públicas em benefício da eficácia, responsividade, transparência e governança.

São exemplos dessas iniciativas o constante aperfeiçoamento do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, a criação do Portal ComprasNet (que contém informações sobre licitações públicas), e a criação do Portal da Transparência (administrado pela Controladora-Geral da União, torna público diariamente e em linguagem de fácil acesso e compreensão, dados da execução orçamentária federal de modo a auxiliar o controle interno e a prevenção da corrupção) (NASCIMENTO *et al.*, 2012, p. 171).

Os dispositivos tecnológicos em suas variadas usabilidades ensejam a possibilidade de acesso à informação e comunicação em modalidades distintas, pautadas na virtualidade. Dados acabam transitando em diversos canais, gerando uma interligação nas redes de comunicação e a socialização da informação, que se constitui em pressuposto importante na construção de ambientes de inclusão (LOPES; FREIRE, 2012).

A modificação do modelo de gestão administrativa pela incorporação de novas tecnologias propicia, pois, a renovação do sistema de participação popular. Considerando a capacidade da sociedade se fazer representada por outros meios, que não os tradicionais, a volatilidade das mídias sociais se traduz em plataforma inovadora na integração das relações sociais, podendo o Poder Público se valer deste meio na formação de um novo canal de interação com seus cidadãos:

As TI servem como suporte a este modelo de gestão, dando as ferramentas necessárias para que as ações sejam informadas, debatidas e implementadas quando e como melhor convier à população, deixando o e-gov de ser um instrumento unicamente para desburocratizar a gestão pública (BATISTA, 2017, p. 40).

Marcondes e Jardim (2003) lembram que esta perspectiva vem sendo colocada em prática por meio de múltiplas estratégias representadas pelo Governo Eletrônico, que, nas palavras de Batista *et al.* (2016, p. 5), “corresponde, de forma simplista, ao uso das tecnologias nas funções governamentais.”. Essa estratégia amplia as possibilidades de participação popular nas decisões acerca das políticas públicas:

Permite o acesso e divulgação à informação do governo, transparência e *accountability* – por meio do governo aberto e a prestação de contas aos cidadãos, melhoria e eficiência na gestão pública – com serviços menos burocráticos e integrados, e possibilidades de participação popular nas decisões das políticas públicas (BATISTA *et al.*, 2016, p. 5).

Na mesma linha de ampliação da participação democrática, estratégias de votação informatizada, inclusive por meio da internet, já vêm sendo utilizadas em alguns países, destacam Campos e Marques (2006).

A introdução de meios digitais no planejamento público, com a transformação do modelo conceitual, ajuda a estabelecer condições para amplificação da participação popular, de modo que a discussão de assuntos de interesses coletivos por meio de fóruns virtuais e sua decisão coletiva potencializa o exercício da democracia.

Deste modo, a elaboração de um modelo multidimensional que agregue instrumentos consagrados, como audiências públicas e melhorias na gestão dos conselhos deliberativos, aliados a mecanismos novos de representação por meio da informatização, implicaria valorização da participação social no planejamento de políticas públicas.

É importante considerar, porém, que as tecnologias da informação e comunicação não resolvem isoladamente os problemas sociais, embora provejam suporte eficiente para o encontro de soluções eficazes, ajudando no estabelecimento de pontes, redes de comunicação entre o Poder Público e as comunidades locais (LOPES; FREIRE, 2012).

Assim, Borges e Silva (2006) destacam que a utilização de tais ferramentas deverá comportar capacitação da sociedade em relação ao modelo de conteúdo e informações que circulam na via eletrônica, uma vez que a participação democrática no modelo eletrônico está condicionada à aptidão técnica e habilidade para exercer este direito em uma nova dimensão.

O exercício da cidadania, nesse contexto de transformações do modelo Administrativo em um universo informatizado, pressupõe, dessa forma, um indivíduo capacitado a lidar

com informações digitais, caso contrário, a perspectiva inclusiva culmina por traduzir-se em exclusão (BORGES; SILVA, 2006).

Como bem esclarecem Campos e Marques (2006, p. 435): “cada nova tecnologia traz associada a si um elevado poder de inclusão ou exclusão”. Então, o desafio é criar ferramentas e sistemas que facilitem o ser humano a transformar a informação em conhecimento e, conseqüentemente, em ação na sociedade.

Assim, a incorporação de instrumentos informatizados no planejamento orçamentário abre espaço para uma maior participação do cidadão, mas deve ser acompanhada da implementação de estratégias de inclusão e educação digital, sem as quais permanecerá falaciosa e parcial a expressão direta e a consideração efetiva dos interesses sociais na formulação das políticas públicas.

Por fim, faz-se importante destacar que o avanço das formas de participação direta do cidadão por meio de estratégias informatizadas não implica no abandono, tampouco no recuo, das estratégias representativas tradicionais (MACHADO; RIVERA, 2017). Apresenta-se como um meio para a abertura de uma melhor comunicação entre a Administração e a sociedade, no qual o cidadão é um agente ativo do processo decisório, permitindo novas formas de controle do Poder Público exercidos pela sociedade. Assim, as estratégias informatizadas ajudam na construção de políticas públicas com o resguardo da participação popular.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação do Estado como elemento de transformação da realidade social está correlacionada à implementação e efetivação de determinados direitos. A materialização desta função depende da participação ativa da Administração no processo de identificação das necessidades públicas a serem atendidas.

A construção de políticas públicas para o enfrentamento dos problemas observados na sociedade se vincula à existência de recursos para a instrumentalização das ações governamentais. As necessidades públicas representam uma infinidade, contudo, o planejamento público está atrelado a capacidade orçamentária do ente responsável pela sistematização dos diversos atos administrativos e normativos.

O planejamento de políticas públicas decorre, pois, de um conjunto sistêmico de atos de gestão, integrando uma ampla diversidade, relacionada a aspectos contábeis e normativos, viabilizando, em determinado momento, a peça orçamentária responsável pela estruturação das ações governamentais. Nesta ótica, o orçamento público desponta como instrumento de planificação, sendo o início da operacionalização de qualquer ação governamental.

O orçamento participativo se insere nesse contexto como instrumento visando conferir publicidade e garantir legitimidade ao planejamento das ações governamentais. Constitui-se modificação da metodologia tradicional de elaboração do orçamento público que valoriza a participação popular por intermédio de audiências públicas e conselhos gestores, introduzindo a participação social como elemento vetor do processo decisório do planejamento, permitindo melhor identificação dos problemas e conferindo potencialmente maior efetividade às políticas públicas.

Observa-se, porém, que as condições materiais e substanciais são elementos de suma importância para que a participação pública nesse processo orçamentário seja real.

A democracia direta como cerne norteador do processo de instrumentalização do orçamento participativo, deve obrigatoriamente se amparar no dever de publicidade e

transparência dos atos executados pelo Poder Público, permitindo, ademais, a consideração concreta da manifestação dos cidadãos.

Considerando as falhas comumente observadas nesse processo, muitas vezes capturado por grupos de pressão, verifica-se a potencialidade de desenvolvimento de modelos de planejamento multidisciplinar, que integrem instrumentos consolidados do orçamento participativo, como audiências públicas e conselhos gestores, com novas ferramentas, adequadas à atualidade da governança eletrônica.

Nessa perspectiva, observa-se o relevo a ser dado às ferramentas no meio digital, capazes de proporcionar uma transformação na participação popular, apresentando uma nova faceta no relacionamento entre sociedade e Poder Público.

O processo de informatização da gestão pública, particularmente o orçamento participativo, conceberia um canal de comunicação direta entre o Poder Público e o cidadão, auxiliando na construção de políticas públicas de modo a considerar uma maior amplitude de interesses e expressões.

A introdução de novas ferramentas, com atenção às mídias digitais, pode possibilitar a participação direta da coletividade na planificação das ações governamentais, bem como na manutenção do dever de informação e transparência pública da Administração.

Porém, os avanços e potencialidades da ampliação das modalidades de planejamento orçamentário para a esfera de participação informatizada devem vir acompanhados de instrumentos de inclusão digital, sem o que tal instrumental pode implicar em prejuízos para a participação de parcela representativa da população.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. From clientelism to co-operation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Rev. Politics & Society*, v. 26, n. 4, p. 511-537, 1998. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329298026004004>. Acesso em: 23 mar. 2019.

ABERS, Rebecca. **Overcoming the dilemmas of participatory democracy: the participatory budget policy in Porto Alegre, Brazil.** In: XXII International Congress of the Latin American Studies Association. Miami (EUA): Março de 2000, v. 22, p. 16-18.

ABREU, Cilair Rodrigues; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro v. 49, n. 1, p. 73-90, jan./fev. 2015.

ALMEIDA, Lia de Azevedo; GOMES, Ricardo Corrêa. Perspectivas teóricas para a análise de políticas públicas: como lidam com a complexidade?. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, n. 1, 16-27, 2019.

ALVES, Marco Antonio; FERNANDES, Ana Cristina Coelho Barroso. Planejamento de políticas públicas: uma teoria na definição dos gastos federais. *Periódico Negócios em Projeção*, volume 8, n. 1, p. 139 – 151, ano 2017. Disponível em: <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao1/issue/view/85/showToc>. Acesso em: 03 nov. 2018.

ARAGÃO, Murillo. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 06-07, p. 149-165, 1996.

AVRITZER, Leonardo. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.

BATISTA, Nadine Victor. **Política do governo eletrônico: a maturidade do e-gov nos municípios brasileiros**. Tese de Doutorado. 2017. ISCTE-IUL, Lisboa, Portugal. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/16608>. Acesso em: 29 mar. 2019.

BATISTA, Nadine Victor; BATISTA, Gisele Victor; GOMES, Nicole Victor. A transparência pública e os desafios da acessibilidade: a internet enquanto instrumento de aproximação entre estado e cidadão na era da sociedade da informação. In: SEMINÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, 2016, Criciúma (SC). **Anais [...]**, 2016, v. 5, n. 5, p. 1-17.

BEQUÓ, Laura Taddei Alves Pereira Pinto. Os conselhos gestores municipais: Importância da participação popular no modelo gerencial. **Direito e Desenvolvimento**, v. 1, n. 1, p. 317-331, 2010.

BORGES, Jussara; SILVA, Helena Pereira da. Democracia Eletrônica e Competência Informacional. **Informação & Sociedade: Estudos (I&S)**, João Pessoa, v. 16, n. 1, p. 129-137, Jan./Jun. 2006. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/448/1500>. Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de Maio de 2000**. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 4 de maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 29 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de Julho de 2001**. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 10 de junho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 29 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 4.320, de 17 de Março de 1964**. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 17 de março de 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm). Acesso em: 29 nov. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Ricardo; MARQUES, Célio. **O governo eletrônico e os sistemas de informação públicos em Portugal**. In: Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação. Tomar, Portugal: 2006, v.1. Disponível em: <http://www.ccc.ipt.pt/~ricardo/ficheiros/CISTI2006.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

CARVALHO, Fagner dos Santos. O papel dos grupos de interesse e pressão na formação e fortalecimento da democracia brasileira: O caso do departamento intersindical assessoria parlamentar (DIAP) durante o processo da constituinte (1987/1988) brasileira. **Rev. Aurora**,

Marília, ano III, n. 5, dezembro de 2009. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1217>. Acesso em: 30 mar. 2019.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves; CANBARRO, Diego Rafael; POSSAMAI, Ana Julia. Do novo gerencialismo público à governança na era digital. In: CEPIK, Marco Aurélio Chaves; CANBARRO, Diego Rafael. (Eds.) **Governança de TI: Transformando a administração pública no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2014, p. 11-26.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. V. 15, n.º 56, São Paulo: 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190/2093>. Acesso em: 30 de março 2019.

DUARTE, Clarisse Seixas. O ciclo das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas. 2013, p. 16-43.

FONTES, Joaquim Rubens; PIMENTA, Roberto da Costa. **Prática de Administração Pública no ambiente cultural dos países de língua portuguesa**. RGPLP, v. 15, n. 1, p. 31-48, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1645-44642016000100004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1645-44642016000100004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 26 mar. 2019.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights**. New York, London: W. W. Norton & Company, 1999.

48

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; Clemente, Augusto Junior. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Rev. de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 20 n. 43, p. 127-157, Outubro de 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/ao7v20n43.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio\\_potencial\\_efetividade.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio_potencial_efetividade.pdf). Acesso em: 15 jan. 2019.

JACOBI, Pedro; TEIXEIRA, Marco Antonio C.. Orçamento participativo: co-responsabilidade na gestão das cidade. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação Seade, v. 10, n. 13, p. 119-128, 1996. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=5035>. Acesso em: 30 abr. 2019.

LASSWELL, Harold Dwight. **Politics: Who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LOPES, Alex de Araujo; FREIRE, Isa Maria. Orçamento participativo: uma abordagem na perspectiva da Ciência da Informação. **Transinformação**, v. 24, n. 1, p. 19-25, 2012.



LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 167-197, 2014.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; RIVERA, Laura Nathalie Hernandez. **Democratização na era digital: desafios para um diálogo consciente e igualitário**. Rev. Bras. Polít. Públicas, v. 7, n. 3, p. 601-616, 2017.

MARCONDES, Carlos Henrique; JARDIM, José Maria. Políticas de informação governamental: a construção de governo eletrônico na Administração Federal do Brasil. **Revista de Ciência da Informação**, v. 4, n. 2, p. 1-14. 2003.

MARQUETTI, Aalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. v. 1, p. 129-156.

MAZZA, Fabio Ferreira; MENDES, Áquilas Nogueira. **Decisões judiciais e orçamento: um olhar sobre a saúde pública**. Revista de Direito Sanitário, v. 14, n. 3, p. 42-65, 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/75519/79077>. Acesso em: 21 nov. 2018.

NASCIMENTO, Stefanie Giulyane Vilela; FREIRE, Gustavo Henrique de Araújo; DIAS, Guilherme Ataíde. **A tecnologia da informação e a gestão pública**. MPMGOA, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 167-182, 2012.

OLIVEIRA, Lya Cynthia Porto de; FALEIROS, Sarah Martins; DINIZ, Eduardo Henrique. Sistemas de informação em políticas sociais descentralizadas: uma análise sobre a coordenação federativa e práticas de gestão. **Rev. Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 23-46, 2015.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Direito e Desenvolvimento**, v. 7, n. 2, p. 222-247, 2016.

SANTOS, Hermílio. Grupos de interesse e redes de políticas públicas Uma análise da formulação de política industrial. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 2, n. 1, p. 193-210, 2002. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/95>. Acesso em: 3 abr. 2019.

SANSON, Alexandre. Os Grupos de Pressão e a Consecução de Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas. 2013, p. 117-136.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direitos Humanos. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 32, jul. / ago. 2005.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade Jurídica das Políticas Públicas: a Efetivação da Cidadania In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas. 2013, p. 3-13.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=Soi02-88392001000400010&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=Soi02-88392001000400010&script=sci_abstract). Acesso em: 01 mai. 2019.

SOUZA, Celine. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.

SOUZA, Fábio Jacinto Barreto de; SILVA, Suylan Almeida Midlej. Orçamento participativo: mais qualidade da democracia?. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 81, p. 195-215, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-92302017000200195&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-92302017000200195&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 30 abr. 2019.

VASCONCELOS, Natália Pires. **O Supremo Tribunal Federal e o orçamento: uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias**. Monografia. 2010. Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo. Disponível em: [https://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/03/161\\_Monografia-Natalia-Pires.pdf](https://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/03/161_Monografia-Natalia-Pires.pdf). Acesso em 11 abr. 2019.

XEREZ, Sebastião Regis Dias. A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXIII, n.º 43, 01/11/2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-e-seus-instrumentos-de-planejamento>. Acesso em: 03 nov. 2018.

ZWICK, Elisa. O poder político-burocrático na Gestão Pública brasileira: uma crítica de seus marcos reformistas à luz do Adorno. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 216-226, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/5115>, doi: 10.21118/apgs.v1i3.1294. Acesso em: 26 mar. 2019.