



**EDUCAÇÃO FISCAL:
TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO
E COESÃO SOCIAL**

**ORÇAMENTO E
COESÃO SOCIAL**

Sumário

1. Controle institucional e social das finanças públicas e do orçamento.....	3
2. Controles estatais: interno e externo	6
3. Controle societal: o caso brasileiro	13
3.1. Controle societal e transparência	16
3.2. Controle societal e canais para acolhimento de denúncias.....	16
3.3. Controle societal e audiências públicas	19
3.4. Controle societal e conselhos gestores de políticas públicas	20
3.5. Controle societal e orçamentos participativos	23
3.6. Controle societal e observatórios sociais	28
3.7. Controle societal no ambiente educacional	29
4. Democracia representativa, democracia direta e democracia participativa: limites e possibilidades	31
Referências.....	36
Bibliografia adicional	40
Legislação básica	41
Fontes adicionais de conhecimento, informações e dados	42

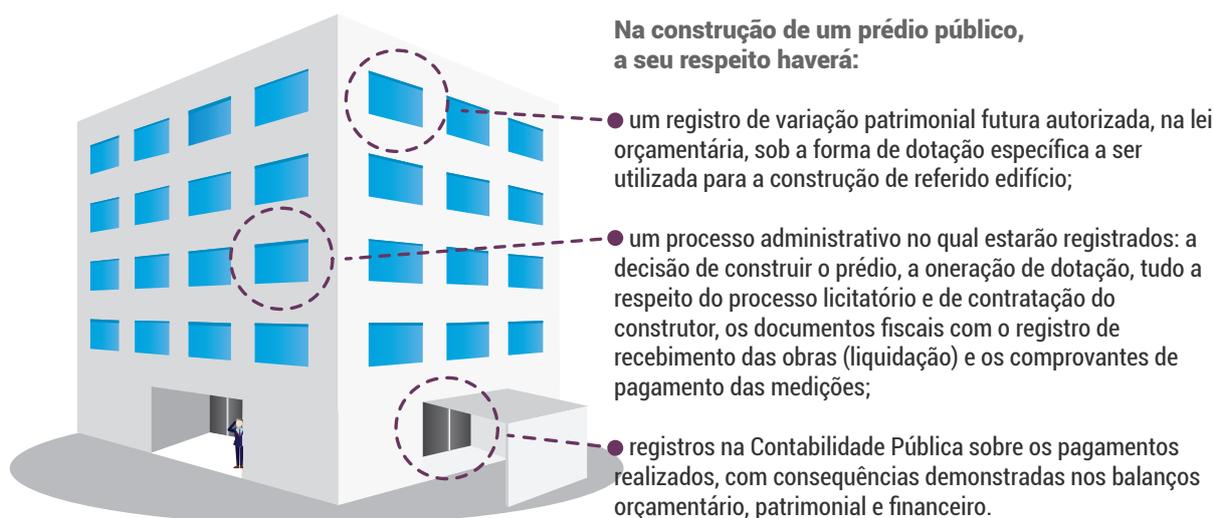
1. Controle institucional e social das finanças públicas e do orçamento

Tanto para fins de eficiência (aspecto técnico) quanto para fins de transparência (aspecto político), o orçamento, as finanças, as compras e os gastos públicos, em regimes democráticos, são praticados sob sistemas e mecanismos de controle formais e rotinizados, mais eficazes ou menos eficazes conforme cada realidade histórica.

Desde o planejamento até a avaliação, passando pelas decisões e pela execução, o orçamento público, as licitações, as aquisições e as contratações ocorrem obedecendo ritos e procedimentos padronizados, sempre aferidos (com maior ou menor zelo, conforme cada caso) quanto aos seus resultados e à lisura dos encaminhamentos atinentes. Tudo é, sempre, registrado e documentado.

A Contabilidade Pública e a prática de abrir, concluir e manter arquivados processos formais para a devida documentação de decisões e ações governamentais são dois instrumentos indispensáveis ao bom funcionamento dos órgãos públicos. Enquanto a Contabilidade Pública registra e demonstra as variações patrimoniais e a situação patrimonial a cada momento, a administração sistemática e formal organiza e arquiva a documentação que gerou essas variações e essa situação.

Vejamos um exemplo:





Importante

A fidelidade e integridade dos agentes públicos ao lidar com os registros e arquivamentos de materiais referentes às finanças, ao orçamento e às compras, aquisições e contratações públicas são dados de realidade que devem ser, primeiro, normatizados, e, segundo, verificados com regularidade para que não ocorram desvios.

A normatização é feita por meio de leis específicas (lei de finanças e contabilidade públicas, lei de licitações e contratos, leis de estruturação dos órgãos públicos, códigos de ética do serviço público etc.), enquanto que a verificação deve ser feita por órgãos criados para esta finalidade, que atuam quotidianamente (muitas vezes por amostragem) ou periodicamente.



Fique Ligado

Controles – Universais ou amostragem / Controles – concomitantes ou posteriores / Controles – internos ou externos

Quanto à forma de realização, os controles podem ser universais ou por amostragem, conforme a natureza do objeto a ser controlado. Quanto maior o volume de ocorrências, maior a necessidade de controle por amostragem. Não é possível, por exemplo, um auditor averiguar todos os processos de gastos de uma área de atuação governamental. Assim, ele terá que munir-se de habilidades para escolher os mais representativos ou aqueles com maior potencial para serem alvos de incorreções ou desvios.



Unidade 5: Controle Institucional e Social das Finanças públicas e do Orçamento

Existem controles concomitantes e controles posteriores aos atos e fatos administrativos e financeiros. Os primeiros ocorrem simultaneamente aos atos e fatos: por exemplo, o registro das decisões de gasto na forma de oneração das dotações e o controle de tesouraria sobre os pagamentos feitos. Os segundos verificam situações do passado: por exemplo, a verificação, por tribunal de contas, do cumprimento efetivo de percentuais mínimos ou máximos de comprometimento da receita com determinada frente de gasto (pessoal, educação ou saúde, por exemplo).

Quanto a quem os maneja, os controles estatais existentes são de dois tipos: interno e externo, cada qual tendo finalidades específicas próprias, mas sendo solidários no objetivo comum de assegurar transparência, lisura e eficiência à gestão pública.

2. Controles estatais: interno e externo

O controle interno recebe este nome porque é praticado por agentes de dentro do próprio poder que tomam decisões orçamentárias e financeiras que, em seguida, se materializam em aquisições e contratações e, portanto, em pagamentos feitos com dinheiro público e no recebimento de bens e serviços necessários à materialização das políticas públicas e à prestação de serviços públicos.

Ele deve ser solidário ao controle externo no combate a incorreções e desvios. Cabe a ele, mais especificamente, o controle de natureza gerencial, ou seja, aquele necessário para que o governo atinja seus objetivos e o faça com o uso mais eficiente possível dos recursos disponíveis.



Importante

A criação de sistemas de custos e sua utilização para melhorar o desempenho dos gastos públicos é um dos desafios mais relevantes da atualidade para o controle interno.



Saiba Mais

Informações de custos no setor público brasileiro

No Brasil, a Portaria nº. 157/11, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dispõe sobre a criação do Sistema de Custos do Governo Federal, estruturado na forma de um subsistema organizacional da administração pública federal brasileira e vinculado ao Sistema de Contabilidade Federal. Os esforços do governo federal e os que deverão se realizar nos demais governos nos próximos anos têm por base a exigência do artigo art. 50, § 3º da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e as [Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público \(NBCASP\)](#).

Os procedimentos para apuração de custos no governo federal já começam a ser rotinizados, existindo já um [Modelo e Orientações para os Relatórios de Custos, disponível em](#), referente ao Sistema de Informações de Custo (SIC).

O controle externo, por sua vez, é aquele realizado por outro agente que não o responsável pelas decisões e ações que precisam ser avaliadas do ponto de vista da transparência, da lisura e da eficiência. A fiscalização das receitas, despesas, contas e resultados e licitações e contratos de um poder pelo outro (Legislativo fiscalizando Executivo) é um exemplo clássico de controle externo (ASSIS, 2010). Geralmente, ele é realizado com apoio técnico de órgãos como tribunais de contas ou similares, porque estes oferecem aos parlamentares a *expertise* necessária ao cumprimento da função fiscalizadora ou de controle das finanças públicas. A prática mais comum, neste caso, é a de auditoria e confecção de relatórios periódicos (anuais) ou mediante solicitação, com suficientes informações e explicações para que possam ser apreciados pelos parlamentares, não necessariamente especialistas nesses assuntos.



Unidade 5: Controle Institucional e Social das Finanças públicas e do Orçamento

Uma questão relevante a respeito do exercício das funções de controle é a que tange à independência dos agentes. Os arranjos institucionais devem ser tais que os controladores não sejam suscetíveis à influência dos controlados, para que sua função não se dissipe no interior de relações de conveniência mútua. Quando se trata de controle interno, deve haver formas de evitar que a ascendência do chefe do poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário) sobre os operadores do controle os conduza a um comportamento leniente com as incorreções e abusos, passíveis de serem ordenados ou amparados pelo próprio líder político, em seu proveito ou de seu grupo. Uma forma, entre outras, de evitar a subordinação do órgão controlador interno é estabelecendo responsabilidade solidária entre chefes de poderes e agentes desse controle no caso de responsabilização por desvios.

No caso do controle externo, são cruciais os critérios para nomeação dos dirigentes, para evitar que estes não cooperem com os controlados em possíveis desvios por eles cometidos ou comandados. Assim, a indicação de correligionários políticos para tribunais de contas (comum, por exemplo, no Brasil) deve ser evitada, já que pode resultar em situações em que relatórios de técnicos reprovando contas terminam sendo desconsiderados nos pareceres dos conselheiros, que detêm a decisão final: contas tecnicamente reprovadas são, assim, politicamente aprovadas ou vice-versa.



Quem controla o controlador? (PIRES, 2007).

Esta é uma questão que deve estar sempre presente em assuntos de controle social das finanças públicas, ensejando propostas e pressões para que os sistemas, estruturas, mecanismos, procedimentos e agentes dos controles estatais internos e externos do orçamento, das contas e das compras e contratações públicas funcionem do modo mais conveniente ao interesse coletivo e mais eficaz contra a corrupção e todo tipo de desvio, descaso ou abuso. Mesmo que sejam criadas formas de controle direto pelos cidadãos-eleitores-contribuintes, os controles interno e externo especializados continuam sendo necessários devido ao profissionalismo e quotidianidade de sua atuação, como deixam claro Bugarin; Vieira; Garcia (2007).



Controle interno e controle externo no Brasil

A Constituição Federal brasileira, em seu artigo 70, estabelece: "A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder." Nos estados e municípios, o mesmo requisito é estabelecido pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.

O artigo 71 da mesma Constituição Federal especifica:

"O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:



Unidade 5: Controle Institucional e Social das Finanças públicas e do Orçamento

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados."

O artigo 73 trata do Tribunal de Contas da União, enquanto que o artigo 74 define o papel do controle interno e o faz solidário ao controle externo no combate a irregularidades e ilegalidades: "Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;



Unidade 5: Controle Institucional e Social das Finanças públicas e do Orçamento

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária."

No Brasil os tribunais de contas estaduais, exceto poucos casos (como São Paulo, por exemplo, que tem um Tribunal de Contas Municipal), apoiam o controle externo nos municípios.

Sobre o órgão de controle interno federal, a [Controladoria Geral da União](#) (responsabilidades, estrutura, funcionamento etc.).

Sobre o [Tribunal de Contas da União](#) (controle externo).

3. Controle societal: o caso brasileiro

A Constituição Federal brasileira acolhe (§ único do artigo 1º.) que todo poder emana do povo, dando-lhe, ainda, a possibilidade de intervir por meio de plebiscito, referendo (art. 14) e iniciativa popular (§ 2º. do art. 61). O § 2º de seu artigo 74 diz que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”, abrindo à cidadania a oportunidade de fiscalizar a gestão dos recursos financeiros, aquisições e contratações. A legislação infraconstitucional, desde então, consagra vários instrumentos e canais de participação popular.



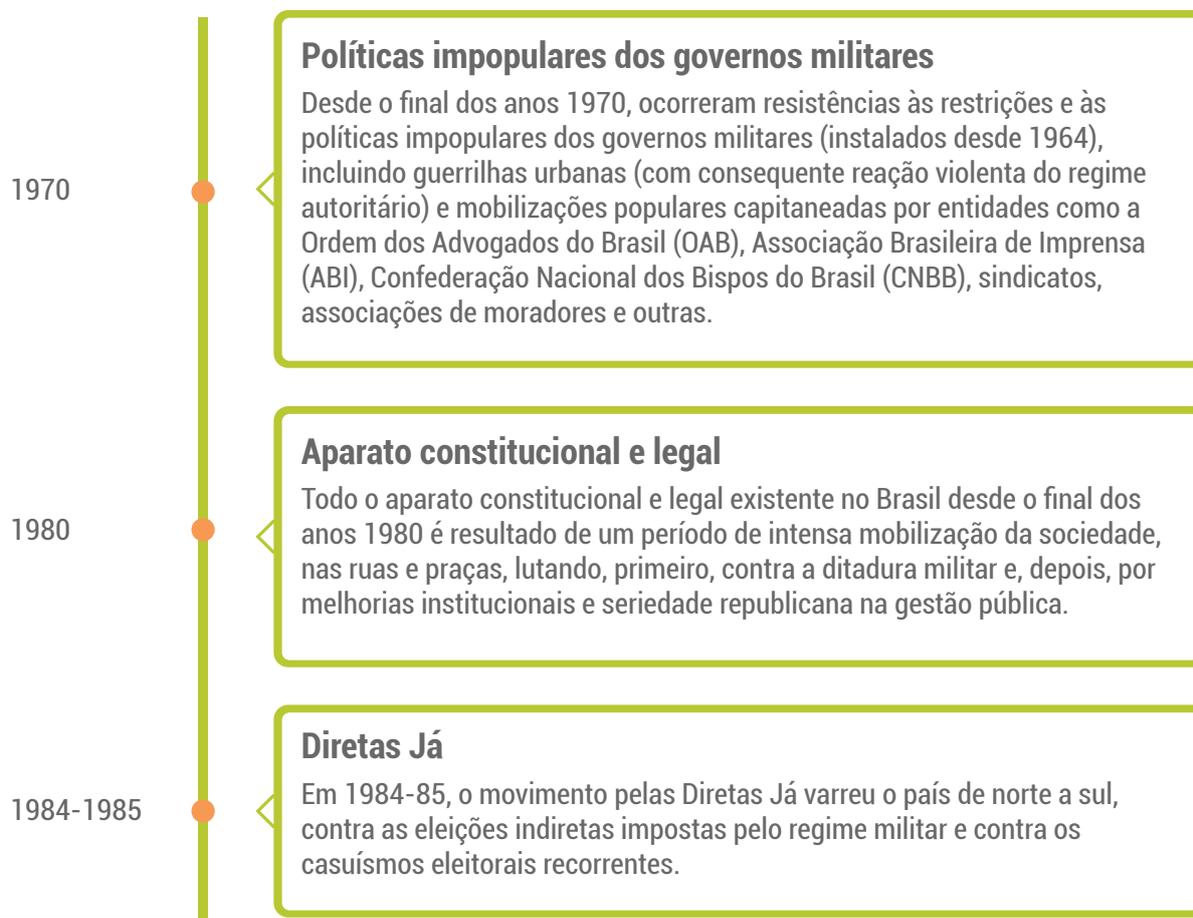
Importante

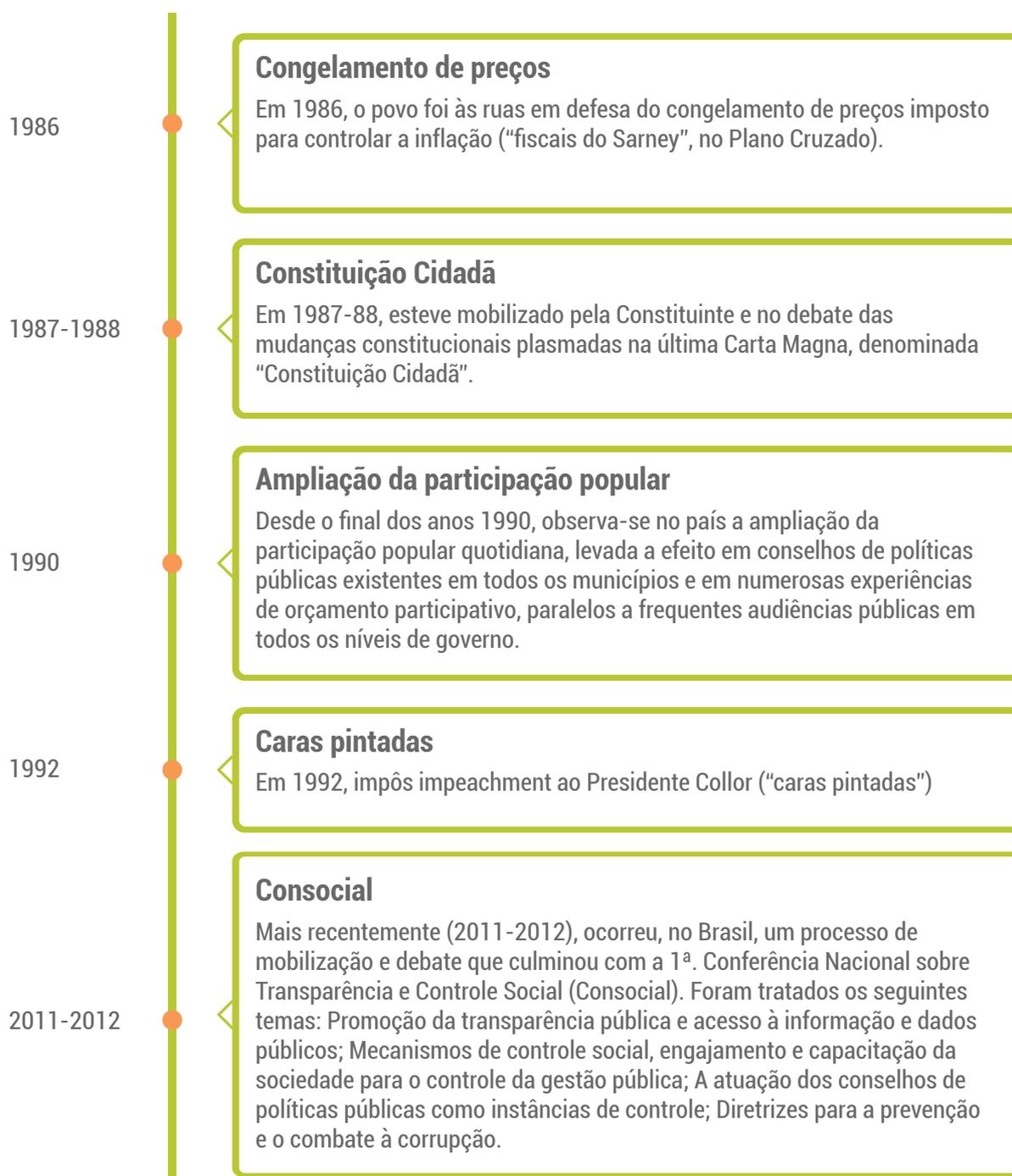
Assim, a Lei nº 8.666/93 (lei de licitações e contratos), após considerar que os atos e procedimentos das licitações são públicos e acessíveis a qualquer pessoa (art. 3º, § 3º), abre as seguintes possibilidades fiscalizatórias aos cidadãos comuns:

- acompanhar o desenvolvimento das licitações (art. 4º);
- requerer à administração pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada (art. 7º, § 8º);
- impugnar um edital de licitação por irregularidade, nos termos da lei (art. 41, § 1º);
- obter cópia autenticada do processo da licitação e do conteúdo dos contratos celebrados pela Administração Pública, bastando que efetue o pagamento dos emolumentos devidos (art. 63).

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) inclui a orçamentação participativa entre os instrumentos de planejamento urbano (inciso f do artigo 4º.), enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00) incentiva a participação popular na elaboração e discussão dos instrumentos de gestão orçamentária (§ único do artigo 48), além de obrigar a realização de audiências públicas para prestação de contas (§ 4º. do artigo 8º.), audiências públicas, inclusive já previstas na CF, no âmbito do Congresso Nacional, para quaisquer temas relevantes (art. 58, inciso II).

A participação popular também já estava presente na Constituição Federal de 1988, quando esta criou várias instâncias com assentos para cidadãos comuns, entre as quais: participação no Conselho da República (art 89, inciso VI), participação na política agrícola (art 187), na seguridade social (art 194), no Sistema Único de Saúde (art 198), na assistência social (art 204, inciso II), no ensino público (art 206, inciso VI) e no patrimônio cultural (art 216, parágrafo 1º).”





Várias são as formas de controle societal praticadas no Brasil, destacadas a seguir. Cada uma delas tem características, alcance e limitações próprias, variando em qualidade em cada tempo e lugar.

3.1. Controle societal e transparência

O controle societal é impossível ou muito difícil sem que a transparência (tratada na unidade 4) seja um atributo da gestão governamental das finanças públicas.



Quando e onde o acesso a documentos e informações que deveriam ser públicos é dificultado ou impossibilitado, a assimetria de informações a respeito de assuntos do interesse da sociedade é desfavoravelmente imposta a esta. Em tais circunstâncias, a mobilização popular deve se voltar, de início, à solução deste problema para, em seguida, se engajar no controle social das finanças públicas propriamente dita



A falta ou insuficiência de transparência pode ocorrer porque a máquina pública não está aparelhada para provê-la, porque existem governantes ou agentes públicos que se beneficiam dela ou por uma combinação desses dois motivos. As pressões por transparência devem ser exercidas sobre questões e agentes distintos, conforme seja um ou outro desses casos.

3.2. Controle societal e canais para acolhimento de denúncias

O estabelecimento de canais de fácil acesso para que a população em geral e os usuários de serviços públicos e beneficiários de políticas públicas, especialmente, possam apresentar denúncias fundamentadas acerca de problemas identificados na sua relação com entes e órgãos governamentais é um modo de o governo exercer algum tipo de controle sobre seus agentes, a partir do olhar fiscalizador dos próprios interessados em que não haja desvios ou desmazelos na administração pública.



Para que estes instrumentos funcionem adequadamente, é preciso, entretanto, que os denunciante façam uso correto deles, evitando o denunciismo sem fundamento; e que os órgãos públicos não apenas acolham as denúncias, mas as apurem, instaurem procedimentos para responsabilização e deem retorno aos denunciante.



Importante

Em alguns casos, a preservação da identidade do denunciante é necessária para evitar represálias dos denunciados. Este é um elemento complicador para o funcionamento destes canais, porque as denúncias anônimas não só eximem os denunciante de responsabilidades (em geral, o ônus da prova cabe a quem acusa), como também tendem a reforçar o denunciismo inconsequente.

Ouvidorias e corregedorias são instâncias apropriadas para esta finalidade, além de figuras como *ombudsmens* e disquedenúncias. Seus responsáveis devem ser agentes preparados para lidar com o tipo de relacionamento e assuntos que envolvem, pois os aspectos jurídicos e legais associados são delicados.



Saiba Mais

No governo federal, existe a [Ouvidoria-Geral da União](#), "responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal", e a [Corregedoria-Geral da União](#), que desenvolve "atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades". Ambas são subordinadas à Controladoria-Geral da União. Multiplicam-se nos governos estaduais e municipais órgãos com as mesmas funções, ainda com diferentes níveis de eficiência e eficácia, mas o estágio atual neste nível da federação ainda revela precariedades.



Importante

No Brasil, existe também o Ministério Público (artigos 127-130 da Constituição Federal), que é uma "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (art. 127), não vinculado a nenhum dos três poderes, já que pode atuar, no interesse do povo, contra qualquer um deles, por atos e omissões que tenham cometido em detrimento do interesse comum.

O Ministério Público desenvolve as seguintes atividades: “promove ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade; promove representação para intervenção federal nos Estados e Distrito Federal; impetra *habeas corpus* e mandado de segurança; promove mandado de injunção; promove inquérito civil e ação civil pública para proteger os direitos constitucionais, patrimônio público e social, meio ambiente, patrimônio cultural e interesses individuais indisponíveis, homogêneos e sociais, difusos e coletivos; promove ação penal pública; expede recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública; expede notificações ou requisições (de informações, de documentos, de diligências investigatórias, de instauração de inquérito policial à autoridade policial)”.



Saiba Mais

Entenda o papel do Ministério Público no artigo [O que o MP faz por você.](#)

3.3. Controle societal e audiências públicas

As audiências públicas, também previstas na Constituição Federal, vêm acontecendo com alguma regularidade no Brasil, em todos os níveis de governo, funcionando como momentos de debate entre os agentes públicos e os cidadãos, para o enfrentamento dialogado de problemas coletivos e também para o traçado de políticas. Geralmente de caráter consultivo, elas têm servido, além disso, para a prestação de contas no campo das finanças públicas, por exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00).



A representatividade e o grau de efetividade das audiências públicas no encaminhamento e solução de problemas, e mesmo na prestação de contas, são muito heterogêneos. Naquelas em que os temas mobilizam mais pessoas e afetam interesses mais concretos, elas tendem a se tornar num espaço de debate acirrado, cujo aproveitamento depende em grande medida da capacidade dos agentes de administrar as diferenças. Há, entretanto, audiências periodicamente obrigatórias, como as estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para temas orçamentários e de finanças públicas, que têm recebido pouca atenção popular, na maioria dos casos.



Importante

O controle societal possível nas audiências públicas é limitado ao direito de voz e de convencimento dos atores envolvidos, pois elas servem para que o governo tome suas decisões após discutir as questões envolvidas com segmentos da sociedade afetados, com atores dotados de potencial para aprofundar a compreensão de aspectos do problema a enfrentar ou com outros tipos de *stakeholders*.

3.4. Controle societal e conselhos gestores de políticas públicas

Os conselhos gestores de políticas públicas são uma inovação institucional presente em todos os governos no Brasil, na União, nos estados e nos municípios. No período de 2001-2010, foram criados 21 deles em nível federal, totalizando 39 se acrescentados aos demais, criados entre 1931 e 2000.

A lista de todos eles e as informações básicas a seu respeito consta do [Guia dos Conselhos Nacionais](#).





Nascimento (2012) discute a possibilidade de interação entre estes conselhos, dando-se conta de que “Os conselhos por si mesmos não bastam, estão dentro de uma institucionalidade maior e carecem de uma constante e robusta interação com o seu ‘meio ambiente’, quer dizer, com outras instituições em seu entorno” (p. 89). Ao assim avaliar, coloca em questão o que pode ser considerado um dos maiores desafios da dinâmica conselhistas: fazer com que os conselhos sejam elos para o diálogo entre as instâncias governamentais e a sociedade civil, ao invés de se constituírem em meras correias de transmissão de decisões e políticas governamentais traçadas de maneira tradicional e mascaradas como inovadoras.

Algumas áreas de atuação do governo são atualmente organizadas respeitando a dinâmica conselhistas, baseada numa estrutura dotada de conselhos em nível federal, estadual e municipal. Entre elas, por exemplo: Saúde, Educação, Direitos da Criança e do Adolescente. Cortes (2011), com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2009, mapeia a disseminação dos diversos tipos de conselhos nas 5.565 cidades brasileiras:

Unidade 5: Controle Institucional e Social das Finanças públicas e do Orçamento



98,3% Conselho Tutelar, presente em 5.472 municípios

97,3% Conselho Municipal de Saúde, em 5.417

91,4% Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, em 5.084 municípios

79,1% Conselho Municipal de Educação, em 4.403 dos municípios

56,1% Conselho Municipal de Meio Ambiente, em 3.124 dos municípios

42,6% Conselho Municipal de Habitação, em 2.373 dos municípios

35,5% Conselho Municipal de Direitos do Idoso, em 1.974 dos municípios

24,7% Conselho Municipal de Cultura, em 1.372 dos municípios

17,6% Conselho Municipal de Política Urbana, em 981 dos municípios

11,2% Conselho Municipal de Esporte, em 623 municípios

10,7% Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, em 594 municípios

10,4% Conselho Municipal de Segurança, em 579 municípios

8,8% Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência, em 490 municípios

5,9% Conselho Municipal de Transporte, em 328 municípios

5,4% Conselho Municipal de Direitos da Juventude ou similar, em 303 municípios

2,7% Conselho Municipal de Igualdade Racial ou similar, em 148 municípios

1,4% Conselho Municipal de Direitos Humanos, em 79 municípios

0,1% Conselho Municipal de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, em 4 municípios



Saiba Mais

As responsabilidades dos conselhos e conselheiro são didaticamente explicadas na cartilha **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social** (Controladoria Geral da União, 2012).

De acordo com estudos recentes (diversos capítulos de Avritzer, 2010, por exemplo), o funcionamento e a influência efetiva dos conselhos gestores de políticas públicas variam muito de área para área de atuação governamental, assim como de governo para governo, alterando-se para melhor ou pior ao sabor da conjuntura.

Não se trata, portanto, de uma prática consolidada na administração pública brasileira, apesar dos avanços já obtidos, se comparados com as formas anteriores de planejar, implementar e avaliar políticas públicas - autoritárias no período militar e desprovidas de experiência de cogestão antes da criação dos conselhos.

O controle societal praticado nos conselhos gestores de políticas públicas é dos mais promissores, pois inclui cidadãos-eleitores-contribuintes nas arenas quotidianas de traçado, implementação e avaliação de políticas públicas, com a vantagem de estarem estabelecidos em lei.

3.5. Controle societal e orçamentos participativos

Orçamento participativo (ou orçamentação participativa, para uma denominação menos imperfeita, porém distinta da que se consagrou historicamente) é uma invenção brasileira de gestão orçamentária, em governos locais, que consiste em dar voz e voto aos cidadãos comuns no processo orçamentário para que, junto com o Poder Executivo, elaborem a proposta orçamentária anual (a ser aprovada pelo Poder Legislativo), e, ainda, monitorem a execução orçamentária, através de conselho ou comissão criada para esta finalidade, com representantes populares e do governo.



Unidade 5: Controle Institucional e Social das Finanças públicas e do Orçamento

O processo de cogestão dos recursos financeiros municipais geralmente obedece a uma divisão da cidade em regiões e da ação governamental em temáticas, para que sejam definidos recursos adicionais anuais para cada um, de acordo com prioridades estabelecidas por meio do debate e da disputa que são levados a cabo ao longo de um ciclo orçamentário estendido, que prevê não somente as fases tradicionais, previstas em lei (elaboração, aprovação parlamentar, execução e controle), mas também momentos específicos de negociação entre comunidades, atores de áreas temáticas e entre governo e sociedade, esta representada por delegados e conselheiros eleitos por suas bases regionais ou temáticas.

Pires (2001) oferece informações detalhadas sobre como organizar processos participativos na gestão orçamentária de governos locais.

Acesse o [Guia metodológico baseado numa experiência concreta](#) (Villa González, na República Dominicana).

Os casos de orçamento participativo municipal ocorridos e em andamento no Brasil contam-se às centenas, desde 1989. Entretanto, nem sempre há convicção a respeito da consistência e seriedade das práticas e há controvérsias a respeito dos números exatos e sobre qual teria sido a iniciativa pioneira, embora a experiência da capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, seja paradigmática, internacionalmente reconhecida e replicada. Pires, Martins e Delmônico (2012) identificam os casos brasileiros de OP relevantes pela combinação de dois critérios (longevidade e atenção acadêmica recebida), conforme o quadro abaixo.

Casos brasileiros relevantes de OP de acordo com os critérios da longevidade e da atenção acadêmica recebida (1989-2008)

No.	Cidade e Estado	Duração em número de mandatos	Número de dissertações e teses em que foi objeto de estudo
1	Porto Alegre RS	4	44
2	Belo Horizonte MG	3	20
3	Recife PE	3	7
4	Belém - PA	3	6
5	Santo André SP	3	6
6	Vila Velha ES	3	3
7	Ipatinga MG	4	3
8	Vitória da Conquista BA	3	3
9	Icapuí CE	4	2
10	Piracicaba SP	3	2
11	Barra Mansa RJ	3	2
12	Vitória ES	4	2
13	Franca SP	3	1
14	Angra dos Reis RJ	3	1
15	Caxias do Sul RS	3	1
16	Viamão RS	3	1
17	Jaboticabal SP	3	1
18	Gravataí RS	3	1
19	Teresina PI	4	1
Total		Entre 1989-2008	101 estudos

Fonte: PIRES, MARTINS, DELMÔNICO, 2012.

Uma tendência recente na orçamentação participativa no Brasil tem sido a de aprofundar a cogestão das finanças públicas em horizontes mais amplos (elaborando-se Planos Plurianuais – PPAs participativos) e em temas mais gerais da cidade (**decidindo-se Planos Diretores participativos**). **Há casos de transformação dos Conselhos do Orçamento Participativo em Conselho da Cidade.**

Esta tendência, todavia, se contém, por razões lógicas, perspectivas alvissareiras (na direção de práticas de planejamento governamental participativo), não deixa de trazer consigo um risco: o de desviar a atenção do efetivo uso do dinheiro público, das prioridades materializáveis com base nos recursos financeiros disponíveis (assunto diretamente orçamentário), para temas menos concretos no tocante aos interesses populares, como programas de governos genéricos (com propensão de os PPAs serem transformados apenas em uma lista deles) e metas de desenvolvimento urbano de longo prazo (acalentadas sem maiores compromissos orçamentários em planos diretores irrealistas).

As experiências internacionais de orçamento participativo alcançam todos os continentes, destacando-se casos na América do Sul e Central (sendo uma política nacional no Peru) e na Europa (especialmente Reino Unido, França, Itália, Espanha e Portugal).

Na América Latina, o OP se encaixa numa tendência de apoio à participação cidadã nos governos, que cresce desde que foram superados os regimes autoritários que caracterizavam o subcontinente por décadas, o que fica patente na **Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública**, aprovada pela XI Conferência Iberoamericana de Ministros de Administração Pública e Reforma del Estado, realizada em Lisboa, em junho de 2009 (CLAD, 2009).



Saiba Mais

Sobre o orçamento participativo, tem se desenvolvido, desde o final dos anos 1980, uma ampla literatura nacional e internacional, tanto teórica, como técnica e aplicada, que está sendo reunida e disponibilizada (sempre que possível) numa [Biblioteca Virtual sobre Orçamento Participativo \(BVOP\)](#), juntamente com notícias e informações correntes sobre o tema.



Importante

O orçamento participativo, como forma de controle societal, tem sido aclamado internacionalmente como uma das iniciativas de controle societal das finanças públicas locais mais promissoras, por ter potencial para melhorar, simultaneamente, as relações governo-sociedade (aprofundando sua natureza democrática), a efetividade das políticas públicas (ao incluir na gestão dos recursos a elas destinados os seus beneficiários) e a transparência da gestão orçamentária, com impacto no combate à corrupção, na adoção do planejamento como técnica administrativa e, em alguns casos, na redução das desigualdades sociais.

3.6. Controle societal e observatórios sociais

Um observatório social consiste num agrupamento de pessoas, voluntariamente reunidas por afinidade e com vontade e disposição coletiva para organizar e manter um processo de monitoramento e pressão sobre determinada temática de interesse coletivo, numa realidade específica, com a finalidade de fazer esforços para que ela convirja para configurações mais próximas da desejada por estas pessoas.



Trata-se de um tipo de protagonismo cidadão que requer alguma qualificação (senão do próprio grupo, por ele mobilizada), a fim de estabelecer algum grau de clareza de como a realidade desejada pode se materializar no futuro e também de como ela se encontra no presente, para que seja possível traçar estratégias e desenvolver ações para que ela se transforme na direção almejada.

Geralmente é inclusivo, democrático e apartidário, reunindo pessoas e atraindo parcerias com instituições. As características organizacionais e jurídicas dos observatórios sociais variam muito, podendo ir de um grupo de voluntários atuando na internet (sem personalidade jurídica), a uma organização não governamental (ONG) formalizada e com ligações internacionais, passando por grupos de pesquisadores que praticam a observação social em universidades e centros de pesquisa.

Os observatórios sociais geralmente atuam em rede, sendo exemplos o [Observatório Social do Brasil](#) (que monitora a gestão pública); o [Instituto Observatório Social](#), sobre universalização dos direitos dos trabalhadores; o [Observatório Social de Piracicaba](#), no estado de São Paulo, focado em transparência, orçamento e meio ambiente em nível municipal, semelhante a este, o [Observatório Social de Florianópolis](#). Embora com nome distinto, "[Compara Brasil](#)", um observatório estritamente orçamentário e financeiro, é mantido pela Frente Nacional de Prefeitos, permitindo levantar e comparar dados da União, dos estados e dos municípios. Em nível subcontinental, existe o [Observatório Fiscal de Latinoamérica y el Caribe – OFILAC](#).



Schommer; Moraes; Nunes e Claudino (2011) pesquisaram sobre a estrutura e a atuação de observatórios sociais ligados à Rede Observatório Social do Brasil (OSB) de Controle Social, os quais voltam suas atividades para a promoção de cidadania e educação fiscal. Constatam as seguintes ações de monitoramento como práticas correntes: acompanhamento de licitações, análise jurídica de editais, acompanhamento presencial de certames, intervenção nos processos de licitação, pedidos de esclarecimento de situações, sugestões de reformulação de editais, monitoramento da execução de contratos, acompanhamento da entrega de produtos nos almoxarifados, pedidos de informação ou encaminhamento de denúncias ao Tribunal de Contas ou à Controladoria-Geral da União, acompanhamento da execução de serviços, acompanhamento da execução de obras, participação presencial em sessões e/ou audiências públicas na Câmara Municipal, representações perante o Ministério Público, participação em Conselhos de Políticas Públicas, monitoramento de dados do Portal de Transparência do Município, representações junto à Câmara de Vereadores, encaminhamento de informações à Câmara de Vereadores, acompanhamento de denúncias.

Os observatórios sociais são instrumentos ágeis (graças ao uso intensivo da internet e à atuação em rede) de controle societal, caracterizando-se por um tipo de protagonismo cidadão que prima pela provisão de transparência nos assuntos de interesse coletivo e faz uso da pressão potencial e efetiva para promover transformações na gestão pública, nas relações governo-sociedade e nas condições de vida das comunidades.

3.7. Controle societal no ambiente educacional

A educação fiscal e a difusão da ideia de controle societal das finanças públicas no ambiente educacional (ensino básico, médio e superior) há muito têm sido vistas como medidas significativas para elevar o nível da cidadania e propiciar melhores relações governo-sociedade, em geral, e contribuintes-beneficiários dos gastos públicos, em particular.



A disseminação de práticas de controle societal dos gastos públicos com a função educação não é, porém, uma prática comum. Fomentá-la é bastante conveniente, pois os estudantes beneficiados com o acesso ao ensino público são depositários de investimentos da sociedade para os quais podem, eles próprios, defender o máximo retorno possível, monitorando sua aplicação nas próprias unidades de ensino. Isso pode ser feito por grêmios estudantis, centros acadêmicos ou mesmo por grupos independentes constituídos para esta finalidade exclusiva. Em diálogo com professores e suas entidades sindicais, os discentes podem construir uma visão de boa escola ou de boa universidade e dos gastos necessários à sua manutenção, articulando-se para que os seus locais de estudo e atuação utilizem bem os recursos a eles destinados para que se aproximem ao máximo desta visão.

Com a prática, os discentes poderão sentir a necessidade e encontrar caminhos para participar do debate mais amplo sobre investimento público em educação, juntando o conhecimento de sua realidade cotidiana com as descobertas sobre o cenário e os problemas educacionais mais amplos. Por esta via, estarão se qualificando para o exercício da cidadania também fora do ambiente escolar, na sua comunidade, na sua cidade, no seu país.



Saiba Mais

Há notícias de tentativas de orçamento participativo em universidades brasileiras, envolvendo, na maioria das vezes, gestores de subunidades e docentes, sendo exemplos a [Universidade Estadual de Maringá](#), no Estado do Paraná; a [Universidade Estadual de Santa Catarina/Centro de Ciências Humanas e Educação](#); a [Universidade Estadual da Paraíba](#). O caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2005-2010) chegou a ser avaliado por Moraes (2010), concluindo-se pela importância da metodologia, carente, porém, de aperfeiçoamento.

4. Democracia representativa, democracia direta e democracia participativa: limites e possibilidades

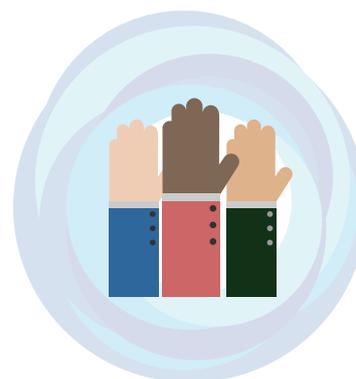
O controle societal das finanças públicas e do orçamento figura entre os elementos constitutivos do que vem sendo denominado democracia participativa ou democracia semidireta (entre outros qualificativos anteriormente listados nesta unidade).

A acolhida e a experimentação de diversas formas de protagonismo cidadão no planejamento, na execução e no controle das decisões e ações governamentais marcou as últimas décadas do século XX e as primeiras do século XXI em numerosos países, em todos os continentes, defendidas por visões teóricas inovadoras da democracia e apoiadas por organismos multilaterais e entidades dos mais variados matizes ideológicos.

Em países pobres, os esforços para combater a corrupção e para pressionar os governos por melhor provisão de bens e políticas públicas são as causas imediatas (embora não exclusivas) da defesa de um aprofundamento democrático, com ampliação do protagonismo cidadão, em tese, necessário para melhorar o funcionamento das estruturas administrativas, insuficientes e ineficientes, às vezes dominadas por agentes corruptos.

Em países ricos, os mesmos esforços e pressões têm por fundamento, também, a preocupação com o enfraquecimento dos elos entre eleitores e governantes, em contexto de democracia representativa debilitada pela diminuição do apreço pelo voto e do interesse por assuntos coletivos, além da insuficiente representatividade e/ou diligência para representar que vem caracterizando muitos partidos e eleitos.

Seja por uma razão, seja por outra – de cunho mais social, em países pobres; mais político-ideológica em países ricos – a defesa da democracia participativa aponta na direção da insuficiência da democracia representativa tradicional (PNUD, 2004), embora, na maioria das vezes, sem propor a substituição de uma pela outra, pela aceitação de que a democracia direta é impraticável em sociedades de massas e complexas como as atuais.



Há limites operacionais muito concretos para a autogestão do interesse público, sendo possível avançar no máximo rumo à cogestão: administração pública em que governo e sociedade decidem e agem juntos, em diálogo e cooperação, para enfrentar alguns problemas coletivos que permitem, ou até exigem, esta parceria inovadora e atualmente sendo experimentada em quase todo o mundo.



Se, por um lado, existem limites intransponíveis à implementação da democracia direta, nas sociedades tal como hoje configuradas – urbanas, industriais, de massas, multiculturais, policêntricas – por outro, é evidente a limitação da democracia representativa tradicional para solucionar os problemas coletivos de sociedades tão complexas em que, inclusive, a potencial capacidade governativa dos cidadãos comuns (em termos de informações, conhecimentos e habilidades) não é tão menor que a do governante (recrutado, nos primórdios da democracia de massas, mas hoje não mais, entre os pertencentes às chamadas elites, que excluía o “homem do povo”) e, portanto, não justifica que apenas este decida em nome de todos.



Observe

Assim sendo, as sociedades contemporâneas estão, hoje, experimentando regimes políticos e formas inovadoras de gestão pública que permitirão responder, ao longo do tempo futuro, em que medida os governos poderão pender, nas práticas de democracia participativa, mais para a democracia representativa ou para a direta.

A resposta será tanto melhor quanto maior for a capacidade das sociedades de promover e praticar o protagonismo cidadão, combinado com um *ethos* republicano. Será, pois, uma resposta de natureza valorativa, tecnopolítica, impossível de ser formulada e, depois, urdida, na prática, por meio simplesmente da técnica ou da ciência.

O mundo das relações políticas, da interação governo-sociedade, é um mundo na esfera do vir-a-ser, de verdades provisórias, pactuadas por homens historicamente determinados, não obstante todo o conhecimento científico e técnico a que se pode – e deve –, hoje, recorrer para ampará-las.

Conforme Vaz (2011, p. 103):



Na linha de análise que se estabelece em torno da questão da qualidade dos processos participativos, é importante ressaltar que, atualmente, pelo menos três campos de estudo estão recebendo maior atenção, a saber: a questão da efetividade deliberativa, a questão do desenho institucional e, por fim, a questão da representatividade política.

De fato, responder se as instituições participativas (IPs) que atuam visando o controle societal das finanças e políticas públicas têm representatividade é uma tarefa crucial para validá-las, pois se não tiverem, estarão usurpando a representatividade dos escolhidos pela democracia representativa tradicional (os políticos convencionais) para tomar decisões coletivas.

Da mesma maneira, é relevante o questionamento sobre a efetividade deliberativa das IPs: se elas, ao invés de realmente decidirem sobre os temas sob sua responsabilidade, se limitarem a um papel subordinado, apenas para cumprir exigências de participação impostas pela lei, estarão prestando um desserviço ao avanço democrático, pois assim complicam, tornando mais demorado e oneroso o processo decisório, sem nenhum benefício para o aprofundamento da democracia.



Importante

A questão relativa ao desenho institucional, por sua vez, tem valor porque dele depende o bom funcionamento e o grau de aprofundamento democrático das IPs; estudá-lo permite entender os caminhos da inovação institucional que visa pavimentar o caminho para a democracia participativa e, por oposição, os obstáculos a ele que estão presentes na própria forma de estruturar e colocar em funcionamento as IPs.



O orçamento participativo, uma das IPs mais promissoras, em que pese sua validade como tentativa de aprofundamento democrático e o potencial que carrega para isso, precisa ser avaliado a partir de uma variedade de critérios, conforme argumentam Pires e PinedaNebot (2011), devendo ser defrontado com a pergunta formulada por Montecinos (2009): consiste o OP num complemento à democracia representativa ou se subordina a ela? Se for um complemento, há que se verificar com que efeitos concretos para o aprofundamento democrático; e se for subordinado ao que já existe enquanto prática democrática, será necessário entender porque persistem as tentativas de implementá-lo.



Importante

Na medida em que se consolida o controle das finanças e das políticas públicas de natureza societal, é conveniente que entre ele e os controles estatais tradicionais (interno e externo) haja interação no sentido não só de não se sobreporem ou se tornarem concorrentes, mas também rumo à integração entre eles, uma vez que cada um tem potencialidades distintas para contribuir no aprofundamento democrático e na melhoria da gestão pública.

Preocupações com custos, por exemplo, não devem ser esperadas das instâncias de controle societal (sendo típicas do controle interno); ao mesmo tempo, não virá com tanta eficácia do controle interno a ação para que a priorização de obras e serviços respeite os interesses mais legítimos das comunidades (o controle societal pode realizar melhor esta tarefa).

O controle externo, exercido pelo parlamento, com seu crivo político legitimado pelos processos eleitorais e o apoio técnico de tribunais de contas, é, por seu turno, uma conquista da democracia representativa que o controle societal deve complementar, mas não substituir, porque o controle parlamentar responde pela sociedade (nacional, regional ou local) como um todo e não por frações dela, como geralmente acontece nos mecanismos de controle societal, exercido através de recortes geográficos e temáticos que fracionam o território e fatiam as políticas públicas.

Referências

ABERS, R. A. **Inventing Local Democracy**: Grossroot Politics in Brazil. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ASSIS, L. G. B. de. **Processo legislativo e orçamento público**: a função de controle do parlamento. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30042010-083530/>>. Acesso em: 2014-01-29.

AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.

BOHMAN, J.; REGH. W. **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 1997.

BUGARIN, M. S.; VIEIRA, L. M.; GARCIA, L. M. **Controle dos gastos públicos no Brasil**: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CABANNES, Y. **Presupuesto participativo y finanzas locales**. Porto Alegre, *Programa de Gestión Urbana-ALC; UN-HABITAT*; Alcaldía Municipal de Porto Alegre, 2005.

CLAD (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Caracas: CLAD. Disponível em: <<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

COHEN, J. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. México, *Metapolítica*, v.4, n. 14, p.24-47, abr./jun. 2000.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília: CGU, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Arquivos/ControleSocial2012.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2014.

CORTES, S. V. **As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros**. In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 137-149.

ELSTER, J. **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovation in empowered participatory governance. **Politics&Society**, v. 29, n. 1, p. 5-41. March. 2001.

MACHADO, N.; HOLANDA, V. B. de. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governofederal do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 791-820, jul.-ago. 2010.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, , mai.-jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2014.

MONTECINOS, E. El Presupuesto Participativo em América Latina: ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 44, p. 1-17, Jun. 2009.

MORAES, S. M. L. de. **A prática do Orçamento Participativo na Universidade Federal do Rio de Janeiro**: um estudo avaliativo. 2010.Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Fundação Cesgranrio, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Avaliação.

NASCIMENTO, A. R. É possível conselhos tão diferentes encontrarem aquilo que lhes é comum? Um olhar sobre a interface entre Conselhos Nacionais. In: SOUTO, A. L.; PAZ, R. (Org.). **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012, p. 77-90.

PERUZZOTTI, E. **Democratizing democracy**: political culture, public sphere and collective learning in post-dictatorial Argentina. LASA Chicago, Illinois, Sept. 1998.

PIRES, V. **Orçamento Participativo**: o que é, para que serve, como se faz. Barueri SP: Ed. Manole, 2001.

_____. Controle Social da Administração Pública: entre o político e o econômico. In: GUEDES, Á. M.; FONSECA, F. (Orgs.). **Controle Social da Administração Pública**: cenários, avanços e dilemas no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica; Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PIRES, V.; MARTINS, L. de J.; DELMÔNICO, D. V. G. **Orçamento Participativo (OP) no Brasil:** identificação de casos relevantes do período 1989- 2010, com base nos critérios da longevidade e da atenção acadêmica. Anais do EnAPG, ANPAD, 2012.

PIRES, V.; PINEDA NEBOT, C. Presupuestos Participativos (PPs) e Instituciones Participativas (IPs) em Brasil: Criterios (y marco) para la evaluación de experiencias y casos. *REALA – Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 317, p. 251-280, Sep.-Dic. 2011.

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVILVIMENTO). A democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. Santana do Parnaíba: LM&X, 2004. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/pdf/TextoProddal.pdf>>. Acesso em 01 fev. 2014.

SANTOS, B. de S. Budgetings in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy. *Politics and Society*, v. 26, n. 4, p. 461-510, 1998.

___ . Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SOUZA SANTOS, B. de (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 455-560, 2002.

___ . **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L.; NUNES, J. T.; CLAUDINO, J. **Pesquisa - Observatórios Sociais voltados à cidadania e à educação fiscal no Brasil:** estrutura e atuação. Relatório técnico. Florianópolis; Itajaí: UDESC/ESAG e OSI, 2011. Disponível em: <http://www.osflorianopolis.com.br/arquivos/4290_Pesquisa_UDESC_Observatorios.pdf>. Acesso em 18 jan. 2014.

SHAH, A. (Ed.). **Participatory Budgeting**. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007.

SILVA, E. M. da; CUNHA, E. S. M. **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G. **Aprendendo com o Sul**: o orçamento participativo no mundo – um convite à cooperação global. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DialogoGlobal_25pt.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2013.

VAZ, A. C. N. **Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos**: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 91-104.

VITALE, D. Reforma do Estado e democratização da gestão pública: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO, n. 9, 2004, Madrid. **Anais do IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado**. Caracas: CLAD.

Bibliografia adicional

CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea). **Lua Nova** – Revista de Cultura e Política. Dossiê “Após a Participação”. N. 284, 2011.

DAHL, Robert. **Democracy and its Critics**. New Haven/London, Yale University Press, 1989.

FARIA, H.; MOREIRA, A.; VERSOLATO, F. (Orgs.). **Você quer um bom conselho?** Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 128p. (Publicações Pólis, 48). Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1007/1007.pdf>>. Acesso em 01 fev. 2014.

GUERRA, E. M. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GUIMARÃES, C. A. S. Conselhos gestores na educação. Perfil, discurso, funcionamento. Recife: Ed. Massangana, 2009.

OLIVIERI, C. **A lógica política do controle interno**. São Paulo: Ed. Anablume, 2010.

PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; AZEVEDO, S. de; RIBEIRO, L. C. de Q. (Orgs.). **Governança Democrática e Poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SOUTO, A. L.; PAZ, R. (Org.). **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

Legislação básica

Constituição Federal de 1988, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Lei de Responsabilidade Fiscal (LC. 101/00), disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Conselhos Municipais de Porto Alegre: Legislação Compilada: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/livros/ConselhosMunicipaisCompilada.pdf>. Para análise de um caso municipal de referência.

Fontes adicionais de conhecimento, informações e dados

Biblioteca Virtual sobre Orçamento Participativo (BVOP), com livros, artigos, *links*, vídeos e notícias: <http://brazilianparticipatorybudgeting.wordpress.com/>

Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, que dispõem de amplo repositório de materiais e estudos sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre: <http://ongcidade.org/>

Consocial (1ª. Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social) – Relatórios e documentos: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial>

Controladoria-Geral da União: <http://www.cgu.gov.br/>. Disponibiliza extensa coleção de cartilhas e manuais sobre transparência, combate à corrupção e participação cidadã: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/>. Cartilhas e manuais do controle interno: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/orientacao-preventiva-aos-gestores-publicos/imagens/cartilhas-e-manuais-do-controle-interno.png/view>

Guia dos Conselhos Nacionais: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/guiaconselhosnacionais2013_abril_web.pdf

Instituto Pólis, tradicional ONG que atua na área de políticas públicas, cidadania e urbanismo: <http://www.polis.org.br/>

Observatório Fiscal de Latinoamerica y el Caribe – OFILAC (<http://www.cepal.org/ofilac/>).

Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP): <http://www.oidp.net/inici/>

Participação cívica e democracia na América Latina e na União Europeia (Documento da Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana): http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/committees/political/meetings/2011_11_22_brussels/working_doc_lac/881554pt.pdf

Participação em Foco – Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre participação social: <http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/161-noticias-destaques-grande/710-ipea-disponibiliza-bases-de-dados-para-pesquisas-sobre-participacao-social>



Unidade 5: Controle Institucional e Social das Finanças públicas e do Orçamento

Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – ver dados sobre as instituições participativas nas cidades brasileiras (IPs): <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>

Presupuesto Participativo en el mundo: <https://pt-br.facebook.com/presupuesto-participativomvd/posts/1188835981140038>

presupuestosparticipativos.com. Municípios por uma democracia participativa: <http://www.presupuestosparticipativos.com/>

Rede Brasileira de Orçamento Participativo: <http://www.redeopbrasil.com.br/>

Tribunal de Contas da União: <http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME): <http://www.uncme.com.br/?pag=11&men=239>