

Daniela Araújo dos Anjos

Universidade Federal de Viçosa

(UFV, Brasil)

danielaaraujocco@gmail.com

Michelle Aparecida Vieira

Universidade Federal de Viçosa

(UFV, Brasil)

michellevieiracco@gmail.com

Luiz Antônio Abrantes

Universidade Federal de Viçosa

(UFV, Brasil)

abrantes@ufv.br

Universidade Federal do Espírito Santo

Endereço

Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras
29.075-910, Vitória-ES
gestaoeconexoes@gmail.com
gestaoeconexoes@ccje.ufes.br
http://www.periodicos.ufes.br/ppgadm

Coordenação

Programa de Pós-Graduação em Administração
(PPGADM/CCJE/UFES)

Artigo

Recebido em: 10/01/2017
Aceito em: 28/12/2017
Publicado em: 18/06/2018

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE (RS) E BELO HORIZONTE (MG)

SOCIAL PARTICIPATION IN THE PREPARATION OF THE PUBLIC BUDGET MUNICIPAL: AN ANALYSIS OF THE PARTICIPATORY BUDGET OF PORTO ALEGRE (RS) AND BELO HORIZONTE (MG)

RESUMO

Este estudo objetivou identificar e ressaltar as características que contribuem para a consolidação e êxito do orçamento participativo (OP) em Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG). Para tanto, utilizou-se um levantamento bibliográfico de artigos publicados no período de 1994 a 2015. Apesar dos entraves existentes, as experiências analisadas demonstram um avanço no contexto da participação social ao permitir uma atuação cidadã mais ativa nas decisões governamentais. Percebe-se que mais participação torna-se possível por meio da educação cívica dos cidadãos, que reconhecem sua importância enquanto atores sociais e não deixam as responsabilidades das decisões públicas apenas para os governantes. Portanto, o OP tem ajudado a promover uma mudança na conscientização dos cidadãos, que estão atuando mais ativamente e exercendo de fato a sua cidadania por meio dos processos participativos, cenário que tem contribuído para a consolidação das experiências de OP tanto em Porto Alegre quanto em Belo Horizonte.

Palavras - Chave: Participação social. Orçamento Participativo. Porto Alegre. Belo Horizonte.

ABSTRACT

This study aimed to identify and highlight the characteristics that contribute to the consolidation and success of participatory budgeting (PB) in Porto Alegre (RS) and Belo Horizonte (MG). For that, a bibliographic survey of articles published in the period from 1994 to 2015 was used. Despite the existing obstacles, the experiences analyzed demonstrate an advance in the context of social participation by allowing a more active citizen action in governmental decisions. It is perceived that more participation becomes possible through the civic education of citizens, who recognize their importance as social actors and do not leave the responsibilities of public decisions only to the rulers. Therefore, the PB has helped to promote a change in the awareness of the citizens, who are acting more actively and actually exercising their citizenship through participatory processes, a scenario that has contributed to the consolidation of OP experiences in both Porto Alegre and Belo Horizonte.

Keywords: Social participation. Participatory Budgeting. Porto Alegre. Belo Horizonte.

1. INTRODUÇÃO

O processo de modernização da administração pública brasileira passou por grandes transformações nas últimas décadas, implicando na adoção de novas práticas de gestão com foco na eficiência, na transparência e no controle da gestão governamental. Para Silva, Reis e Ferreira (2014), as reformas gerenciais ocorridas a partir dos anos 1990 já apontavam a necessidade de reformular os modelos de gestão pública, ampliando a capacidade de governar, a legitimidade política e a eficiência do setor público na provisão de bens e serviços para a sociedade.

Desde então, a participação social passou a ser um dos pilares organizativos centrais dos processos de deliberação democrática em âmbito local. Milani (2008) destaca que impulsionar a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas foi transformando o modelo da gestão pública local em um modelo de gestão contemporânea mais democrática. Assim, privilegiou-se a participação da sociedade, quando o cidadão deixou de exercer o papel de expectador e mero cliente passivo e passou a ser sujeito ativo na luta em prol do bem-estar social e coletivo (SILVA; REIS; FERREIRA, 2014).

A noção de participação da sociedade civil na gestão pública pressupõe a atuação cidadã no controle da “coisa” pública, como forma de garantir a implementação de políticas e processos que modifiquem as relações assimétricas de poder e utilizem o princípio de justiça social na distribuição dos recursos (NASCIMENTO, 2007). Nesse aspecto, com a adoção do orçamento participativo, a sociedade passa a exercer sua cidadania, legitimando seus direitos por meio do acesso e participação nas decisões de caráter público.

Isso ocorre dado que o orçamento participativo se posiciona em meio ao debate de novas estratégias, que objetivam, entre outras coisas, reduzir a descrença da população acerca da legitimidade dos sistemas de representação política convencional (CAVALCANTE, 2007). Nesse sentido, se dá a importância da participação popular efetiva, ampla e consistente nas decisões sobre o orçamento público, que tem como prerrogativa definir a destinação dos recursos de cada município de forma eficiente.

Para que ocorra o estreitamento das relações do Estado com o cidadão, por meio da inserção nos assuntos públicos, é fundamental a existência de uma cultura política já institucionalizada, do reconhecimento pelo cidadão desse canal de participação e da conscientização da importância de sua participação. Segundo Avritzer e Navarro (2003),

ao estabelecer a incorporação de uma cultura política democrática pelos atores políticos e a inserção da democracia no interior do processo de mudança da ação social como princípios para a democratização, assume-se a democracia como uma prática cotidiana na relação entre Estado e sociedade, sendo o orçamento participativo um instrumento potente dessa relação.

Nesse sentido, este artigo pretende identificar e ressaltar as características que contribuem para a consolidação e êxito do orçamento participativo. Para tanto, foram efetuadas análises de estudos, que tratam do tema, realizados nas cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte, tendo em vista o êxito alcançado por ambas as experiências.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Nos últimos anos, tem emergido uma nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade civil, por meio de diferentes mecanismos de incentivo à participação. Assim, tem-se a necessidade de buscar um novo modelo de gestão pública que privilegie a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões governamentais (FILHO et al., 2014).

Com a promulgação da Constituição de 1988, abriram-se espaços para uma participação popular mais efetiva, em que os cidadãos passaram a ter a oportunidade de interagir nas decisões governamentais que envolvem a coisa pública. Sendo assim, a participação da sociedade torna-se indispensável à distribuição de responsabilidades diante dos problemas sociais, na medida em que todos os cidadãos são corresponsáveis por lutar junto ao governo em prol do bem-estar social coletivo (BAVA, 1994; FILHO et al., 2014).

Para Bordenave (1994), o objetivo da participação social é incluir qualquer pessoa, grupo ou setor no processo de participação, para que estes possam, entre outras coisas, reivindicar melhores condições de vida para sua comunidade. Porém, para haver reivindicação, as pessoas devem estar conscientes e envolvidas em algum tipo de processo participativo, mostrando-se sensibilizadas e engajadas, compartilhando os mesmos tipos de interesses e objetivos.

De acordo com Clève, citado por Schier (2002), a participação pode ser analisada a partir de três modalidades: o cidadão eleitor, que a partir do voto controla as ações do poder público; o cidadão como agente de poder; e o cidadão enquanto colaborador na

gestão de interesses públicos. Nesse mesmo sentido, Bordenave (1994) afirma que as modalidades de participação são operacionalizadas por meio dos processos micro e macro. Sobre o primeiro, destaca-se o tipo de participação que se dá a partir de dois ou mais indivíduos que compartilham objetivos e/ou interesses comuns, envolvendo grupos primários, tais como a família, os amigos e os vizinhos; já o processo macro tem como essência a contribuição para a sociedade como um todo e cuja participação ocorre a partir de grupos secundários, como empresas, clubes, associações, e grupos terciários, tais como movimentos de classe, partidos políticos, entre outros (BORDENAVE, 1994).

Dessa forma, a participação social se concretiza quando permite que as diferentes camadas sociais façam parte dos movimentos históricos nos aspectos político, econômico, social e cultural, deixando que todos construam, gerenciem e façam parte de um processo mais democrático (BORDENAVE, 1994). Assim, uma forma de organização territorial e de governo mais democrática é realizada de modo “*bottom up*”, cuja organização favorece maior participação da população nas decisões que envolvem a coisa pública, o que caracteriza um poder mais democrático devido à ação conjunta, que exige diálogo e poder de decisão a todos que participam dessa dinâmica (SANTOS, 2008).

Conforme Clève, citado por Schier (2002), existe uma dificuldade de manter de forma contínua e sistemática elevados níveis de participação da sociedade nas diretrizes das políticas a serem adotadas em uma determinada região. Isso ocorre pois os movimentos sociais tendem a se fazer mais presentes apenas em períodos limitados, quando há ameaça externa ou quando há demandas específicas e localizadas. Com isso, após tais demandas serem atendidas, este grupo deixa de atuar em prol do bem-estar coletivo.

Tal situação reflete na necessidade de os cidadãos estarem conscientes da importância de sua atuação nos processos decisórios governamentais, a fim de buscar o bem coletivo constantemente e não apenas em casos isolados, o que torna necessário encontrar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos (SOARES; GONDIM, apud SANTOS, 2002).

Outro desafio da participação cidadã refere-se à relação entre os participantes de uma discussão, que de forma geral é afetada pelo grau de escolaridade entre os membros, quando os que detêm maior “conhecimento” acabam estabelecendo uma relação de poder sobre os demais. Para Tenório (1990, p. 163), “numa relação social que se pretenda participativa, os conhecimentos devem ser convergentes, o saber de quem estudou deve ser usado como apoio às discussões, mas não como orientador primeiro na decisão”. Neste caso de relação coletiva, o poder se dilui entre os participantes, já que o conhecimento e as informações são compartilhados, não existindo “donos da verdade”, e

prevalecendo o conhecimento integrado. Tal aspecto é relevante na medida em que enfatiza que todos os cidadãos, independentemente do grau de conhecimento, têm o direito de participar ativamente.

Para Pateman (1992), a participação social tem seu papel educativo ao promover, por meio da capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício configura-se como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e injustiças sociais, ou seja, a participação é um processo pedagógico capaz de tornar os indivíduos aptos para tomar decisões.

Macpherson (1978) considera que a participação pode resultar na mudança da consciência do povo, que deixa de ser mero consumidor e passa a agir e ver-se como executor e desfrutador da execução e do desenvolvimento de sua capacidade de questionar, duvidar e lutar pelo bem-estar social coletivo. Dessa forma, a participação não pode apenas ter um caráter reivindicativo e localizado, ou consultivo, mas deve envolver efetivamente a população na discussão e na decisão das prioridades para o município, de forma a permitir um modo compartilhado de gestão, no qual os agentes públicos e privados possam atuar conjuntamente, e não de forma fragmentada (KERBAUY, 2001).

Assim, a cidadania e a participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino, cuja concretização passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

Bordenave (1994) aponta ainda que a participação não pode ser confundida com uma atuação em que existem indivíduos que, aparentemente, incitam e conduzem o grupo a atingir seus próprios interesses. Para que a participação cidadã possa gerar efeitos positivos para a sociedade, é preciso que todos os participantes estejam cientes que as decisões devem atender o bem-estar coletivo.

Em sua forma tradicional, a vontade da sociedade era manifestada somente pelo voto, porém tornou-se insuficiente convidar a população a participar das decisões governamentais somente a cada quatro anos. Com isso, a forma tradicional democrática, apesar de ser fundamental, foi perdendo espaço e dando lugar a novas práticas mais dinâmicas, tornando crucial que o cidadão participe ativamente nas decisões do governo, por meio dos diversos mecanismos de participação popular existentes atualmente (MOLL, 1996).

Pode-se constatar a importância da participação cidadã no cotidiano das decisões do poder público, para que seja possível encaminhar soluções, bem como prevenir os problemas que possam surgir e prejudicar o bem-estar coletivo.

Diante desse cenário, é necessário que haja uma conscientização da população quanto à importância da atuação cidadã, pois a participação social deve contemplar a consciência sobre atos, possibilitando aos indivíduos compreenderem o processo que estão vivenciando. A participação não pode ser forçada nem aceita como esmola, não podendo ser uma mera concessão; é a voluntariedade que pressupõe que o envolvimento do indivíduo deve ocorrer sem coação ou imposição (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

Por fim, a participação social é um importante mecanismo de aprendizado político, pois permite o desenvolvimento de atitudes e comportamentos considerados fundamentais para uma sociedade democrática. Assim, como processo educativo, a participação possibilita adquirir informações, desenvolver virtudes cívicas (cooperação, respeito, tolerância e habilidades políticas) na conformação de uma cidadania pautada na autonomia, dimensão central da democracia (LUCHMANN, 2012).

2.2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento participativo é um espaço de produção de decisões e diálogos entre a sociedade civil e os governantes, que abrange a capacidade de gerar oportunidades de os cidadãos exercerem autoridade sobre o governo, possibilitando a contestação e o confronto como formas de produzir consensos ancorados na ideia de eficiência e justiça social, tendo como propósito a busca pela democratização (NASCIMENTO, 2007).

Segundo Santos (2002), o orçamento participativo, além de estreitar a relação entre sociedade civil e governo, constitui um processo de tomada de decisão baseado em regras gerais e em critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares têm representação.

Nessa perspectiva, essa modalidade de orçamento faz parte de um modelo de gestão no qual os representantes da população participam das discussões, exercem controle sobre o governo e desenvolvem a capacidade de atuar de forma direta nas decisões públicas no âmbito municipal (COSTA, 2010). Assim, a elaboração do orçamento é inovadora, na medida em que a população é consultada quanto às demandas de investimento do poder público, e também se torna capaz de deliberar sobre as prioridades demandadas por ela (CAVALCANTE, 2007).

O principal objetivo do orçamento participativo é encorajar uma nova dinâmica de relação entre Estado e sociedade, e estabelecer um mecanismo eficaz, eficiente e efetivo de gestão conjunta dos recursos públicos, por meio de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilização administrativa, no que diz respeito à implementação dessas decisões (SANTOS, 2002).

Nesse aspecto, ele permite o planejamento do governo, promovendo a gestão dos recursos públicos de forma a atender as necessidades do município e prioridades demandadas pela população (COSTA, 2010). No entanto, identificar as verdadeiras necessidades e prioridades da população é complexo.

Para Costa (2010), o processo de implantação do orçamento participativo compreende três fases. A primeira está relacionada à legitimação, em que se procura o reconhecimento do governo, a incorporação dos processos de participação gerencial nas secretarias e instâncias da gestão municipal; a segunda fase trata da efetividade, marcada pelo envolvimento político das instâncias de governo na dinâmica participativa e o enraizamento desse sistema decisório e participativo no ambiente social e político; e, por fim, a fase de institucionalização, em que o orçamento participativo consolidado/interiorizado na cultura política e social do município é capaz de se sustentar ao longo dos mandatos (COSTA, 2010).

Dessa forma, o orçamento participativo permite maior aproximação entre governo e sociedade, possibilitando maior transparência na administração pública.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto aos objetivos, a pesquisa classifica-se como descritiva, pois, no entendimento de Gil (2010, p. 28), “este tipo de pesquisa tem como objetivo estudar as características de um grupo, levantar opiniões e identificar a existência de associações entre variáveis”. Quanto à abordagem do problema, caracteriza-se como qualitativa, uma vez que tem como preocupação central descrições, compreensões e interpretação dos fatos (MARTINS; THEÓPHILO, 2007).

A escolha da cidade de Porto Alegre como objeto da pesquisa justifica-se por ser uma das primeiras cidades brasileiras a implementar com êxito o orçamento participativo. A escolha da cidade de Belo Horizonte deve-se ao sucesso alcançado pela implementação do modelo desde 1993, conforme constatado por Araújo (2012).

Para atender aos objetivos da pesquisa, realizou-se levantamento bibliográfico em artigos científicos publicados no período de 1994 a 2015. Esses artigos foram selecionados a partir de dois critérios. Primeiramente, selecionaram-se aqueles que abordavam na composição do título ou no conjunto de palavras-chave os termos participação social, orçamento participativo, atuação cidadã e democracia. Em seguida, separaram-se aqueles que tiveram como objeto de estudo os municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte, para identificar a forma de ocorrência da participação da sociedade civil nessas localidades. Ressalta-se que outros artigos, que não atenderam ao critério especificado, mas que apresentaram contribuições relevantes sobre a temática, foram apropriados, na expectativa de enriquecer as discussões.

Finalizada a etapa de seleção e leitura dos artigos, buscou-se identificar características semelhantes e divergentes quanto às experiências vivenciadas nos municípios, com ênfase em aspectos relacionados à atuação cidadã.

Destaca-se que, além de analisar os artigos, foi desenvolvida uma pesquisa documental, na qual foram estudadas as informações contidas nos *sites* das prefeituras, bem como em documentos oficiais publicados na internet, a fim de obter informações relevantes que pudessem direcionar o desenvolvimento da pesquisa e possibilitar a compreensão das práticas do orçamento tanto em Belo Horizonte quanto em Porto Alegre.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE

O orçamento participativo em Porto Alegre teve sua gênese em 1989, com a subdivisão da cidade em 16 microrregiões, responsáveis por eleger representantes para os conselhos superiores nas assembleias regionais, consideradas espaços de participação popular em que qualquer cidadão pode figurar nas discussões.

No período entre março a junho, iniciou-se uma série de reuniões em cada região. Na fase de elaboração do orçamento, o município prestou contas das atividades desenvolvidas no ano anterior, indicando as obras públicas programadas e concluídas, aquelas em andamento ou que irão começar, já indicando uma data prevista. Essas informações possibilitam aos cidadãos controlar o trabalho do governo, conhecer as estimativas dos recursos financeiros disponíveis para o ano seguinte, bem como identificar os investimentos pretendidos por ele. Nessa fase, as discussões sobre o

orçamento participativo são formalizadas, e parte dos delegados que irão representar a comunidade são eleitos conforme critérios previamente estabelecidos (MARQUETTI, 2003). Posteriormente, entre a primeira e a segunda rodada, ocorreram as assembleias intermediárias, em que a população local discute e elege os demais delegados que participarão do conselho.

Na segunda rodada, os participantes das assembleias regionais e temáticas elegem dois conselheiros para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo – COP. Quando esse procedimento termina em todas as regiões, o Conselho é formalmente instalado, tornando-se a esfera administrativa mais importante na definição do próximo orçamento.

Neste caso, foi possível identificar três esferas de participação no processo de implantação do OP: as rodadas; o Fórum de Delegados; e o Conselho do OP (formado por dois conselheiros e dois substitutos, eleitos por cada região e temática; um representante do Sindicato dos Municípios e outro representante indicado pela União de Associação de Moradores; representantes do governo que não têm o direito de voto nas assembleias). No total, são 44 conselheiros com mandato de um ano, podendo ser reeleitos por mais um ano consecutivo (MARQUETTI, 2003). Posteriormente, após a concretização dessas etapas, cada região escolhe cinco entre as treze prioridades padrão, com o intuito de selecionar três prioridades para serem executadas no próximo ano.

Em seguida, entre julho e agosto, procede-se a efetiva elaboração do orçamento a partir das prioridades definidas nas assembleias, distribuindo os recursos disponíveis entre as 16 regiões, considerando as prioridades estabelecidas – que podem estar relacionadas a questões envolvendo saneamento básico, pavimentação, habitação, saúde, educação, assistência social, transporte e circulação, áreas de lazer, esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, cultura e saneamento ambiental, e as diferenças regionais –, de modo a beneficiar as áreas mais pobres da cidade e estimular a participação da população organizada de menor renda.

Após essa distribuição de recursos considerando as prioridades estabelecidas e de acordo com as especificidades de cada região, o orçamento participativo é finalizado em novembro e submetido à Câmara de Vereadores, que obrigatoriamente publica no mês de dezembro as demandas temáticas e institucionais a serem executadas, na forma de informativo (MARQUETTI, 2003). Nesse caso, a população tem acesso à informação, possibilitando o acompanhamento e a fiscalização da execução dos serviços públicos.

Segundo Ferreira e Santos (2008), ao longo de todo o ciclo do orçamento participativo é firmada uma parceria entre sociedade civil, Executivo e vereadores, fato

que contribui para a interação social e permite aos cidadãos relatarem seus anseios e prioridades, de modo que representantes dos Poderes Executivo e Legislativo recebam tais demandas e analisem quais prioridades deverão ser atendidas no orçamento público. Essa fase é fundamental para compatibilizar as demandas institucionais e das comunidades com os recursos disponíveis, permitindo o alinhamento entre os anseios da população e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual, instrumentos legais que devem ser entregues pelo Executivo ao COP. Posteriormente, o Conselho do Orçamento Participativo discute a proposta orçamentária, que retorna ao Executivo para submissão à Câmara de Vereadores, que propõe emendas e finaliza a LDO.

Moll (1996) destaca que o orçamento participativo foi assegurado como prática política pela Lei Orgânica Municipal, que passou a garantir a participação da comunidade nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos respectivos orçamentos anuais.

No entanto, Moll (1996) relata que, apesar do respaldo legal da possibilidade de participação cidadã nas decisões governamentais, a população de Porto Alegre por muitos anos acreditava que as benfeitorias realizadas pelo Poder Executivo eram uma espécie de favor prestado à sociedade, e não um direito dos cidadãos, havendo entendimento entre a população que precisava eleger seus representantes para garantir, por exemplo, o asfaltamento de uma rua, uma escola, o saneamento. Porém, com o passar do tempo, na visão do referido autor, observou-se uma mudança na percepção dos cidadãos quanto à importância e à necessidade de atuar de modo mais ativo nas decisões governamentais. A partir dessa mudança, os cidadãos aprenderam que o caminho para obter bens públicos é atuar nas decisões governamentais, por meio da modernização das relações políticas entre o governo e os cidadãos, e os cidadãos entre si.

4.2. ORÇAMENTO TRADICIONAL PARTICIPATIVO E DIGITAL EM BELO HORIZONTE

O orçamento participativo tradicional trata do processo decisório que envolve a participação popular na definição de prioridades que orientam a distribuição dos recursos públicos municipais. Este processo envolve duas rodadas de assembleias regionais, intercaladas por uma rodada de reuniões nos bairros.

Na primeira fase, a prefeitura apresenta em cada região os resultados e a prestação de contas do biênio anterior, bem como a disponibilidade financeira para o próximo ciclo do orçamento participativo, sinalizando a distribuição desses recursos entre as regionais. Essa distribuição é efetuada tendo como critério a divisão igualitária

de 50 % dos recursos do orçamento participativo entre as nove regiões da cidade. O restante é distribuído considerando a população da Unidade de Planejamento, formada pela divisão da cidade em áreas homogêneas, e o valor do Índice de Qualidade de Vida Urbana, medido pela oferta e acessibilidade dos serviços, equipamentos e infraestrutura. Dessa forma, quanto mais populosa e mais carente em infraestrutura for uma região, mais recursos lhes serão concedidos (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2000, apud PIRES, 2003). Após esse processo, realizam-se reuniões nos bairros para apresentação de propostas e discussão de prioridades da comunidade.

Na segunda rodada de assembleias populares realiza-se a priorização dos empreendimentos para cada uma dessas sub-regiões, a avaliação preliminar de viabilidade técnica dos pré-projetos e a eleição dos delegados, que tem sua quantidade determinada em função do número de participantes presentes nas assembleias (PIRES, 2003). Nessa fase do processo do orçamento participativo, os delegados eleitos são convocados para uma visita obrigatória a todos os empreendimentos pré-selecionados de cada região.

A próxima etapa envolve a realização dos Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias, em que a peça orçamentária começa a ter contornos mais definidos. Nesse momento, as diferentes propostas de obras são votadas, definindo o conjunto de empreendimentos para a região em sua totalidade. Nesses fóruns, também são eleitos os delegados que deverão acompanhar, monitorar e fiscalizar a realização e o andamento dos empreendimentos aprovados para o biênio (PIRES, 2003). Por fim, a Secretaria de Planejamento consolida as deliberações e apresenta o resultado do orçamento participativo para toda a cidade.

Além do orçamento participativo tradicional, a cidade de Belo Horizonte possui uma dinâmica diferente de participação popular: o Orçamento Participativo Digital (OPD) – que consiste na participação popular no sistema democrático mediada pela internet. O OPD foi instituído a partir da expectativa que o emprego de canais diferenciados poderia atender a uma demanda crescente por participação nos assuntos públicos (SANTOS, 2002).

Implementado a partir de 2006, ao longo dos anos apresentou um aumento significativo da participação da sociedade nas decisões dos órgãos públicos. Essa modalidade de orçamento consiste em um processo de votação via internet e telefone, por ligação gratuita, que permite aos cidadãos maiores de 16 anos, com domicílio eleitoral na cidade, votarem mediante apresentação do título de eleitor (ABREU, 2011).

Os objetivos para sua criação foram: incorporação e envolvimento de novos atores aos processos participativos e decisórios da cidade; promoção da expansão da participação popular; divulgação do OP para camadas da população que normalmente não se envolvem nesses processos; promoção da inclusão digital, utilizando os recursos que a internet possibilita (BELO HORIZONTE, 2008).

Segundo Cunha, Allegretti e Matias (2007), a adesão ao orçamento participativo “presencial” na cidade de Belo Horizonte foi caracterizada pela inconstância da quantidade de participantes, ao longo dos anos, embora tenha apresentado avanço considerando números absolutos de participação. Vale destacar que esta tentativa de alargamento da participação cidadã não possui um cunho somente quantitativo, mas também tem intenção de atingir novos públicos que, por razões diversas, tais como indisponibilidade de tempo, falta de conscientização da importância da atuação cidadã, distância entre o local dos debates e suas residências, entre outras, não participavam do orçamento participativo (ABREU, 2011).

Nesse contexto, percebe-se que a modalidade do orçamento participativo digital, embora em fase de construção, tem demonstrado grande potencial quantitativo de participação, e por ser uma experiência recente já chama a atenção. Em razão da forte ampliação na participação mediada pela internet, vários autores passaram a defender o uso conjunto dos orçamentos participativos presencial e digital (CUNHA; ALLEGRETTI; MATIAS, 2007), cenário que tem levado o poder público municipal a empregar conjuntamente ambas as modalidades de participação democrática (ABREU, 2011).

4.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE E BELO HORIZONTE

Para Santos (2008), o funcionamento do orçamento participativo na cidade de Porto Alegre é explicado por sua ampla tradição democrática e por possuir uma sociedade civil altamente organizada. Dados trabalhados por Setzler (2000) mostram que Porto Alegre registra os mais altos índices de associativismo, consciência política e confiança comunitária entre as capitais brasileiras. A experiência em Belo Horizonte, embora combinando estratégias diferentes de Porto Alegre, tem sido avaliada como bem-sucedida, apesar de a capital mineira registrar níveis mais baixos de associativismo do que Porto Alegre (SOUZA, 2001).

Tanto a experiência apresentada pela cidade de Porto Alegre como pela de Belo Horizonte adotam como variáveis da dimensão participativa aspectos como: o forte comprometimento e integração entre o prefeito, secretários e conselhos; a forte

mobilização das associações de moradores e da classe empresarial; a constância da participação cidadã; entre outras variáveis. Sendo assim, o grau de comprometimento e envolvimento com o orçamento participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte pode ser explicado pela maturidade dos municípios com experiências de democracia participativa, representada principalmente por associações de moradores, entidades sem fins lucrativos e grupos religiosos, e pela formação político-histórica, que proporcionou coesão entre os diversos atores envolvidos no orçamento participativo (COSTA, 2010).

Nas duas cidades, percebe-se a relativa participação da população nas assembleias ao longo do ciclo do orçamento participativo (COSTA, 2010). Em Porto Alegre, 67 % dos participantes declararam atuar em alguma entidade da sociedade civil, com destaque para as associações de moradores. Em Belo Horizonte, 79 % dos participantes do OP integram alguma entidade associativa comunitária (COSTA, 2010).

Contudo, apesar dos benefícios relatados sobre a eficiência do orçamento participativo na esfera pública, torna-se pertinente apontar as críticas apresentadas por autores como Navarro (2003), que indica que a participação no caso de Porto Alegre ocorria de forma restrita, ou seja, existia um limite numérico de participação, bem como de identificação daqueles que participavam. Do mesmo modo, Misoczky e Andrade (2002) questionam o acúmulo pelo Executivo de recursos de poder no processo e a dificuldade em incorporar demandas de alguns grupos sociais, como moradores de rua, usuários de drogas, portadores de sofrimento mental, uma vez que a participação nesse caso privilegia grupos que possuem maior capacidade de organização. No entanto, Ferreira e Santos (2008) asseveram que a experiência do orçamento participativo é importante como forma de atender todas as demandas sociais, não se restringindo a nenhum grupo e sensibilizando todas as camadas da população (SOUZA, 2001).

O orçamento participativo permite a distribuição mais justa de recursos escassos em uma sociedade altamente desigual, tornando-se: uma inovação para a reconstrução da vida pública (SOMARRIBA; DULCI, 1997; SOUZA, 2001); uma nova forma de relacionamento entre o poder público local, organizações populares e demais membros da sociedade, a fim de atender às demandas dos segmentos mais pobres da população (PEREIRA; BRASIL, 1996); um meio de fortalecimento do associativismo urbano e do relacionamento entre as associações comunitárias e os moradores dos distritos (PEREIRA, 1999); uma forma justa de decidir sobre a alocação de recursos (JACOBI; TEIXEIRA, 1996).

Com base nos aspectos envolvidos no processo do orçamento participativo nos municípios estudados, é possível inferir que os governos locais tendem a ganhar com a implantação desse instrumento. Contudo, é oportuno elucidar os desafios que os

administradores públicos, assim como os atores sociais envolvidos, encararam durante todo o ciclo do orçamento participativo, como descrito nos estudos de Souza (2001), constantes do Quadro 1:

Quadro 1: Síntese dos principais resultados relacionados à prática do orçamento participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte

Benefícios	Problemas
<ul style="list-style-type: none"> • Torna a democracia representativa aberta à participação mais ativa de segmentos da sociedade civil • Reduz clientelismo, populismo, patrimonialismo e autoritarismo, mudando a cultura política e aumentando a transparência • Estimula o associativismo • Facilita o processo de aprendizado em prol de uma cidadania mais ativa • Desloca prioridades dos segmentos privilegiados para beneficiar a maioria da população e tenta abrir canais de participação a outras classes sociais • Permite equilibrar bandeiras ideológicas voltadas para a delegação de poder aos cidadãos • Estabelece uma organização com sobrevida a mudanças de governo • Estimula os participantes a trocarem visões individualistas por solidárias e a verem os problemas da cidade de forma coletiva 	<ul style="list-style-type: none"> • A interação com o governo coloca em risco a independência dos movimentos comunitários • Formas de clientelismo ainda sobrevivem • A sociedade civil ainda está em formação • Limitações financeiras e de recursos para o OP, o que reduz a abrangência dos programas. As comunidades tendem a parar de participar quando suas demandas são atendidas • Persistem dificuldades para aumentar a participação: os jovens, as classes médias e os pobres são sub-representados • Decisões fragmentadas e demandas de curto prazo podem prejudicar o planejamento urbano e projetos de longo prazo • Supremacia dos movimentos sociais e do Executivo sobre o Legislativo na alocação de recursos

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa

Em relação aos desafios expostos por Souza (2001), é possível identificar que problemas como o clientelismo ainda são recorrentes na administração pública municipal. Outros problemas referem-se a: dificuldade de inserir os jovens e a população mais vulnerável no ciclo do orçamento participativo; desinteresse de cidadãos devido à lentidão na execução das propostas do orçamento participativo, o que acaba por frustrar e inibir a participação de determinados indivíduos da sociedade; alinhamento entre os objetivos do governo e dos demais representantes da sociedade civil; garantia da eficiência e da eficácia do controle social e dos processos de *accountability*, instrumentos necessários para garantir que as deliberações sejam executadas pela prefeitura.

Avritzer e Navarro (2003) e Marquetti (2003) corroboram ao expor que muitas experiências de orçamento participativo fracassam devido a diversos problemas na fase de execução das propostas discutidas e deliberadas. Nesse caso, se os cidadãos não percebem a realização do que foi decidido, automaticamente o orçamento participativo passa a ser visto como algo que não funciona.

De acordo com os dados analisados, apesar do maior envolvimento dos governos e das comunidades locais, a institucionalização de fato do orçamento participativo ainda é um processo complexo, pois depende de fatores como a vontade do representante político, o nível de organização, a mobilização e politização da sociedade, características socioculturais do município, situação financeira e capacidade técnica dos envolvidos.

Dessa forma, e com base na análise das práticas de orçamento participativo adotadas em Belo Horizonte (MG) e Porto Alegre (RS), pode-se constatar que este instrumento é positivo na medida em que introduz arenas de debate, articulação e deliberação nas comunidades (CAVALCANTE, 2007). Isso porque proporciona que todos os cidadãos participem de forma direta e igualitária das decisões governamentais, independentemente de vínculos associativos, o que permite maior capacidade de inclusão dos setores ou indivíduos mais empobrecidos da população.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que a participação social emergiu da necessidade de novos modelos de gestão pública que privilegiem a relação entre Estado e sociedade, na busca por eficiência, eficácia e efetividade no provimento de serviços públicos à sociedade.

No entanto, há entraves e desafios, principalmente aqueles voltados para a dificuldade em aumentar a participação social, por meio da conscientização dos cidadãos quanto à importância da decisão conjunta entre governo e sociedade. Além disso, a escassez de recursos destinados ao provimento de todas as necessidades da sociedade e situações clientelistas tem prejudicado a efetividade do orçamento participativo.

Contudo, apesar desses problemas, as experiências do orçamento participativo nas cidades analisadas apresentaram um avanço no processo político, dado que esta prática permite aos cidadãos uma atuação mais ativa nas discussões e deliberações envolvendo a coisa pública, situação que somente é possível quando os cidadãos se conscientizam da importância da participação social e passam a atuar juntamente com o poder público em busca do bem-estar social.

Em geral, na fase da pesquisa, constatou-se um crescente número de casos de aplicação do orçamento participativo em diversos municípios brasileiros, o que demonstra a clara tendência de ampliação dessa prática de participação popular. No entanto, as práticas participativas são, ainda, marginais na cultura política nacional, e ainda há muito para aprimorar até que essas práticas sejam totalmente institucionalizadas.

Este estudo também permitiu constatar que o êxito do orçamento participativo vai além da decisão do governo de acatar as demandas sociais. Dá-se, principalmente, pela educação cívica dos cidadãos, que envolve a conscientização da sociedade civil em relação à importância de sua atuação nos espaços participativos. Ademais, pode-se observar que este instrumento é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos intervir diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas, representando um avanço na gestão dos recursos públicos e no desenvolvimento social e político do país.

Diante desse contexto, pode-se inferir que a prática do orçamento participativo tem proporcionado uma mudança na forma de atuação dos cidadãos, que aos poucos passam a exercer de fato a sua cidadania, na medida em que questionam, duvidam e lutam pelo bem-estar social coletivo. Por fim, conclui-se que diante dos entraves e desafios que ainda impedem a participação ativa dos cidadãos nos processos decisórios, ainda há muito que avançar para que se tenha de fato uma participação efetiva da sociedade civil nas decisões governamentais.

Com base nos resultados expostos, sugere-se que estudos posteriores busquem compreender as experiências de outros municípios, a fim de promover uma análise comparativa entre os casos seminais da prática do orçamento participativo com práticas adotadas recentemente, visando observar em quais aspectos houve algum tipo de evolução, especialmente considerando as mudanças tecnológicas. Além disso, considerar em estudos futuros a percepção da sociedade quanto ao orçamento participativo poderia contribuir no aperfeiçoamento dessa prática em contextos onde a participação social ainda apresenta baixos índices.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cadernos Ippur**, Rio de Janeiro, ano 12, n. 1, p. 47-78, 1998. Disponível em: <http://www.ippur.ufrj.br/images/Cadernos_IPPUR/CI_Ano_XII_n1_jan-jul_1998.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2017.
- ABREU, J. C. A. de. Do analógico ao digital: democracia, internet e orçamento participativo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ADI667.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2017.
- ARAÚJO, R. M. **Orçamento Participativo: uma experiência de gestão e planejamento urbano em Belo Horizonte**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Mestrado em Administração, Universidade Fumec, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/pdma/article/view/4474/2283>>. Acesso em: 23 nov. 2016.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BAVA, S. C. Democracia e poder local. In: VILLAS-BÔAS, R. (Org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994. p. 3-9.
- BELO HORIZONTE (Prefeitura). **Relatório da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento**. Belo Horizonte, 2008.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. Coleção “Primeiros Passos”.
- CAVALCANTE, P. L. Orçamento Participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 11-28, jul/dez 2007.
- COSTA, D. M. D. Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 8-28, 2010. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/2770/vinte-anos-de-orcamento-participativo--análise>>. Acesso em: 28 nov. 2016.
- CUNHA, E. S. M.; ALLEGRETTI, G.; MATIAS, M. As Tecnologias de Informação e Comunicação na gramática dos Orçamentos Participativos: tensões e desafios de uma abordagem essencialmente subordinada. In: CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2., 2007, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt_cd-eleonora.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.
- FERREIRA, C. da S.; SANTOS, C. S. dos. Uma breve comparação entre modelos de participação popular: Orçamento Participativo e Governança Solidária local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 19-33, abr./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rege/article/view/36635>>. Acesso em: 27/12/2016.
- FILHO, R. A. B. et al. Conselhos gestores: o papel e o lugar da participação na gestão pública societal. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO

- SOCIAL, 8., 2014, Cachoeira. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://anaisenapegs.com.br/2014/dmdocuments/2881.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2017.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- JACOBI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 119-128, 1996. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/orcamentoparticipativo.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2016.
- KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**. v. 6, n. 10, p. 51-61, 2001. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/180>>. Acesso em: 20 dez. 2016.
- LÜCHMANN, L. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 59, 2012.
- MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 129-156.
- MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.
- MILANI, C. 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. 551-79, Maio/Jun de 2008.
- MISOCZKY, M. C.; ANDRADE, J. A. de. Formação para a prática da gestão pública participativa. In: ASSEMBLÉIA DO CONSELHO LATINO-AMERICANO DE ESCOLAS DE ADMINISTRAÇÃO, 37., 2002, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Cladea, 2002.
- MOLL, L. H. Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 17, n. 32, p. 92-103, 1996. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15756/14267>>. Acesso em: 14 jan. 2017.
- NASCIMENTO, E. C. Os desafios do Orçamento Participativo enquanto esfera pública de negociação. **Sinais: Revista Eletrônica - Ciências Sociais**, Vitória, v. 1, n. 1, p. 123-150, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.portaldepublicacoes.ufes.br/sinais/article/download/2683/2156>>. Acesso em: 13 jan. 2017.
- NAVARRO, Z. O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-128.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, M. L. **Negociação e parcerias: a gestão urbana democrático-participativa**. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- PEREIRA, M. L.; BRASIL, F. Experiências de “orçamento participativo” na democratização da gestão urbana: a dimensão político-eleitoral. In: ENCONTRO ANUAL

DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 20., 1996, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anpoc, 1996.

PIRES, R. R. C. O Orçamento Participativo em Belo Horizonte e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 10., 2003, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/1780/1748>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

SANTOS, A. M. S. P. O município no federalismo brasileiro: descentralização, participação e controle social. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2008.

SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Coleção "Reinventar a emancipação social: para novos manifestos". Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizademocracia.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

SCHIER, A. da C. R. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SETZLER, M. **Democratizing urban Brazil: institutional legacies and determinants of accountability in local elections and legislatures**. Trabalho apresentado no Encontro Anual da LASA. Miami, 2000.

SILVA, A. A. P.; REIS, A. O.; FERREIRA, M. A. M. Participação popular no planejamento público: a construção de mecanismos de participação social pela Assembleia Legislativa no Estado de Minas Gerais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 8., 2014, Cachoeira. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://anaisenapegs.com.br/2014/dmdocuments/2736.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SOMARRIBA, M.; DULCI, O. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 1997. p. 391-425.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do Orçamento Participativo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400010&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em: 4 nov. 2016.

TENÓRIO, F. G. O mito da participação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v. 24, n. 3, p. 162-164, maio/jul. 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9043>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

TENÓRIO, F. G. (Re)Visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005. Disponível em: <http://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/09/Ten%C3%B3rio-2005.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 2, n. 7, 1997. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewFile/43833/42694>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

Daniela Araújo dos Anjos

Mestranda em Administração. Pesquisadora da Universidade Federal de Viçosa.

Michelle Aparecida Vieira

Mestranda em Administração. Pesquisadora da Universidade Federal de Viçosa.

Luiz Antônio Abrantes

Doutor em Administração. Professor e Pesquisador da Universidade Federal de Viçosa.