

## LIMITES E POTENCIALIDADES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PODER LOCAL

## LIMITS AND POTENTIALITY OF POPULAR PARTICIPATION IN LOCAL POWER

Jaqueline de Melo BARROS\*

---

**RESUMO:** O presente estudo buscou analisar como se configurou a participação popular no processo de construção do Orçamento Participativo no município de São Gonçalo, na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. O Orçamento Participativo tem se revelado como um dos instrumentos que contribuem para a construção de uma nova cultura política, a partir da participação da população na implementação e deliberação de políticas públicas. Assim, a participação passa a ser concebida como um meio de exercer o controle social sobre o Estado, onde a sociedade civil é capaz de intervir na elaboração e fiscalização das ações públicas.

**UNITERMOS:** Gestão democrática, Cidadania, Participação Popular.

---

**ABSTRACT:** The present study intends to analyze how popular participation was set up in the process of construction of the Participatory Budgeting in the municipal district of São Gonçalo, in the Metropolitan Area of Rio de Janeiro state. Participatory Budgeting has been revealing as one of the instruments that contribute to the construction of a new political culture, starting from the participation of the population to implement and deliberate public politics. Thus, the participation becomes conceived as a means of exercising the social control on the State, in

---

\* Mestranda em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica - PUC, Rio de Janeiro - RJ, Brasil.

which the civil society is capable of intervening in the elaboration and checking the public actions.

UNITERMS: democratic administration, citizenship, popular participation.

---

## INTRODUÇÃO

O presente artigo é um dos frutos da pesquisa “Gestão Democrática, Saúde e Cidadania: uma Avaliação do Orçamento Participativo no Município de São Gonçalo”, desenvolvida na Universidade Federal Fluminense no período de 2000 a 2002<sup>1</sup>. As “falas” dos Gestores do Programa e da Sociedade Civil, aqui representadas por Conselheiros, Delegados e Lideranças Locais, foram priorizadas a fim de confrontar os diferentes discursos e resgatar as práticas do OP.

Ao nos debruçarmos sobre as experiências que visam a promover a democratização do Estado, alguns questionamentos perpassam a reflexão: Como os sujeitos locais interferem nas decisões locais, que poder decisório possuem? O OP, enquanto instrumento de Gestão Democrática, no município de São Gonçalo, viabilizou a participação dos cidadãos, estabelecendo a efetivação de uma cidadania ativa?

As indagações a seguir pretendem contribuir para o debate atual, o qual vem conquistando espaços no universo acadêmico, delineando novos estudos e pesquisas sobre esses inovadores instrumentos de gestão e seu potencial democrático, como exemplo dos Conselhos de Direito e do próprio Orçamento Participativo.

---

<sup>1</sup> Este projeto recebeu apoio da FAPERJ, onde atuei como Bolsista de Iniciação Científica orientada pela Professora Ângela Vieira Neves.

## **O Orçamento Participativo enquanto instrumento viabilizador de democratização do poder público**

O Orçamento Participativo vem sendo considerado um instrumento inovador, implantado em diferentes municípios a partir dos anos 80, como exemplos de experiências democráticas, no sentido de possibilitar a participação popular na gestão das cidades.

A primeira e mais referendada experiência do OP surgiu em 1989, instituída pela Frente Popular, a partir da interação do governo com a população local, em especial os movimentos comunitários, em que o PT propôs a democratização das decisões de uma nova gestão, a partir dos Conselhos Populares, tendo como objetivo a interferência do cidadão nas políticas públicas e demais decisões do governo.

Desde então, o OP vem sendo aprimorado em vários municípios e, apesar das diferenças marcantes entre as experiências, em recente pesquisa<sup>2</sup>, observou-se o crescimento da cultura participativa na sociedade e sua qualificação para o exercício da participação e do controle social sobre a gestão pública.

O Município aqui analisado teve sua experiência somente durante uma gestão. O debate a respeito do Programa em São Gonçalo iniciou-se com as eleições municipais de 1996, como proposta de governo da coligação PDT e PT; entretanto, discordâncias internas do próprio Partido dos Trabalhadores, resistências por parte do Prefeito, em aplicar e executar o projeto, e contratempos financeiros se configuraram como fatores que adiariam a concretização do projeto.

Isso por sua vez, fez com que o OP só viesse a ser implementado em 1999, três anos depois do debate inicial sob a Coordenação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Projetos Especiais, com o município dividido em 13 regiões, com a média de 6,8 bairros por região.

---

<sup>2</sup> RIBEIRO, A. C. T. & GRAZIA, G. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – período de 1997-2000*. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

No primeiro momento, houve o lançamento do Programa e realizadas plenárias abertas aos moradores da cidade, dos quais teriam direito a voto os maiores de 16 anos e residentes nos bairros pertencentes à região.

A Primeira Rodada de Plenárias Regionais explicitou as regras básicas do OP e a realidade sócio-econômica do Município em cada uma das 13 regiões, além de eleger as prioridades de cada região e os delegados, primeiros representantes municipais.

Na segunda rodada, os moradores conheceram as prioridades eleitas na plenária anterior e elegeram os Conselheiros Municipais e os respectivos suplentes. Cerca de 84% das regiões priorizaram Drenagem e Pavimentação, o que totaliza 11 regiões, num universo de 13.

A partir da eleição dos conselheiros, formou-se o Conselho Municipal do Orçamento Participativo de São Gonçalo. Este espaço de discussão é presidido pelo Prefeito ou seu Vice, tendo a participação dos Secretários Municipais de Planejamento e Fazenda, o Presidente da Câmara dos Vereadores, o Coordenador do Orçamento Participativo e os Conselheiros eleitos nas Regiões.

A população elegeu 32 Conselheiros e 203 Delegados, em sua maioria, lideranças locais, que já exerciam algum tipo de participação inseridos no associativismo político de seu bairro ou região.

### **Demandas: partilha de poder e inversão de prioridades?**

Discutir o processo de eleição de prioridades significa questionar a partilha de poder e a inversão de prioridades. Trata-se de um processo de co-gestão dos recursos públicos, onde o Governo Municipal partilha o poder político através de uma dinâmica de deliberações na busca do consenso e da negociação política (FEDOZZI, 1997, p.176).

A inversão de prioridade associa-se à partilha de poder, à medida que descentraliza o poder da esfera governamental, transferindo-o

para a sociedade civil, cabendo a esta o poder de decidir sobre o investimento dos recursos públicos. Inverter prioridades significa priorizar interesses coletivos, em contraposição aos individuais. As palavras de uma delegada resgatam a coletividade e a união em prol de bens comuns:

O Orçamento Participativo é a união das comunidades num objetivo comum daquelas comunidades. Elas têm que ter uma união, um objetivo comum pra poder decidir uma prioridade. Se não houver a união, e um objetivo comum àquela comunidade, não funciona. (Delegada da Região 7)

A prática do OP pressupõe consultar e decidir sobre os destinos do orçamento público. Para isso, são necessárias as priorizações de investimentos, que em geral se referem à infra-estrutura, saneamento, saúde, educação.

Um dos limites contidos nesse processo diz respeito ao não atendimento de todas as reivindicações da população, acarretando conflitos e dificuldades de negociação, o que Sanchez (2002) considera como o momento mais importante, devido ao embate entre o Poder Público e a Sociedade Civil.

Observamos que em diversas experiências<sup>3</sup> de OP, a etapa de negociação realizou-se no período de julho a setembro, momento de discutir e intervir sobre Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Neste contexto, cabe ao Conselho Municipal do Orçamento Participativo (CMOP) a função de mediar conflitos e pressionar o Executivo, a fim de resguardar os interesses coletivos e comunitários.

Contudo, Gohn (2001, p.91) alerta que o fato das decisões dos conselhos terem caráter deliberativo, isso não garante que as decisões

---

<sup>3</sup> Como nos Municípios de Porto Alegre, Santo André, Mauá, Belo Horizonte, Ribeirão Pires, dentre outros.

se efetivem, pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o Executivo a acatá-las.

No caso de São Gonçalo, o OP foi oficializado em 07 de julho pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2000<sup>4</sup>. No entanto, o CMOP só foi empossado em 1º de setembro, o que engessou sua intervenção sobre a LDO, pois a mesma já havia sido decretada.

Apesar da eleição das prioridades, há de se destacar que o retorno à população não atendeu a critérios democráticos, pois o poder de decisão continuou com o Executivo, centralizado nas mãos do Prefeito.

As regiões que priorizaram Educação e Saúde não tiveram suas demandas atendidas e as demais “receberam” 500 metros de pavimentação, em regime de mutirão<sup>5</sup>.

Constatamos, através das entrevistas, inúmeros obstáculos na viabilização das obras. A falta de material e a proximidade das eleições municipais impediram a conclusão das mesmas. Segundo entrevistados, nenhuma das ruas foi concluída, pela seguinte explicação:

o problema de não ter sido concluída foi simplesmente por causa da falta do material, do atraso, ai foi chegando à eleição e nós sabíamos que iriam ter problemas, os moradores do segundo quarteirão tinham esse medo e realmente foi confirmado isso, infelizmente, e o Prefeito quando passou as eleições ele não mandou mais material, parou. (Morador da Região 2)

No finalzinho, o governo, o vice-prefeito anunciou com muita pompa que o município investiu oito mil reais nas reivindicações do Orçamento Participativo em obras

---

<sup>4</sup> Lei nº 035/99.

<sup>5</sup> Nos mutirões, a Prefeitura cedeu o engenheiro, forneceu o material e os moradores responsabilizaram-se pela pavimentação.

de mutirão comunitário (...), Mas nenhuma foi concluída. Nem começaram. (Coordenador do OP)

Alguns entrevistados identificaram que o Mutirão Comunitário teve o objetivo de promover a reeleição desta gestão.

Esses 500m foi o seguinte que já quase próximo a eleição... aí o Prefeito resolveu conceder para cada região que pediu Saneamento Básico 500 m de concreto em regime de mutirão (...) Agora esses 500m foram assim um... como que agente dá uma balinha para uma criança para ela parar de olhar. (Delegado da Região 5)

Foi até uma coisa eleitoreira, porque ele viu que tinha que dar um reforço para o pessoal devido esse movimento, porque senão não tinha como levar o nome dele. Por isso deram isso. Quer dizer, deu para levar, o modo que deu, mas podia ter sido uma efetivação melhor da coisa, uma conclusão melhor. (Conselheiro da Região 5)

As entrevistas apontam a descaracterização do OP enquanto modelo de co-gestão de recursos públicos, em que o Governo Municipal partilha o poder político através de uma dinâmica de deliberações que busca o consenso e a negociação política (FEDOZZI, 1997, p.176), capaz de aproximar governantes e governados pela via da democracia participativa.

Outra questão que merece destaque refere-se à influência das elites locais, representadas em São Gonçalo pelos Vereadores, que distorceram as práticas democráticas por práticas clientelistas, tendo em vista a atribuição das obras a políticos locais, descaracterizando a dimensão democrática do processo e reforçando o clientelismo local.

O Vereador trouxe também algum material segundo ele até por conta dele, na última semana antes da eleição,

trouxe por conta dele máquinas, inclusive a máquina dele ajudou muito a gente para a gente conseguir fechar o primeiro quarteirão, mas foi uma semana depois aos trancos e barrancos. (Morador da Região 2)

E um coordenador do OP lamenta o fato de esses políticos utilizarem um aparato material para atender as necessidades da comunidade e reverter direito em favor.

Nós temos vereadores hoje em São Gonçalo que têm uma estrutura até melhor que a da Prefeitura, em algumas regiões com máquinas, com carros, com tudo mais para atender a comunidade, porque a Prefeitura não tem esse aparato nas regiões. Não tem, e aí o resultado que se deu é que apesar de boa participação, a comunidade ainda tem um grupo muito grande de pessoas que acreditam no favor político. (Coordenador do OP em 96-99)

A partir dos depoimentos, podemos dizer que os verbos “consultar” e “decidir” não caminharam juntos nas práticas do Orçamento Participativo no Município, negando-o enquanto um instrumento de decisão coletiva e utilizando-o na reprodução de práticas clientelistas, a fim de atender a interesses eleitorais.

### **Participação Formal X Participação Cidadã**

Durante a execução do Orçamento Participativo, a população desempenhou papel importante na escolha de delegados, conselheiros e prioridades, porém é questionável a participação no processo de tomada de decisão, considerando que suas demandas não foram atendidas.

Os depoimentos demonstram que os entrevistados entenderam a participação como um dos fatores positivos do OP, a exemplo disso

são os constantes adjetivos como: vitoriosa, espetacular, positiva para qualificar a participação da população.

Aqui foi **vitoriosa**, porque nós tivemos num dia, você sabe como é o povo brasileiro apaixonado por futebol, não é verdade? Tivemos num Domingo a eleição de conselheiros, aqui num Domingo, jogo de seleção brasileira tivemos aqui quase trezentas pessoas, ao qual eu fui até eleito por unanimidade pelo povo. (Delegado da Região 6)

Para nossa surpresa a participação foi **excelente** em função de tudo o que aconteceu. Todas as plenárias foram um sucesso total, porque as pessoas se colocaram à disposição e iam para lá e queriam discutir, e queriam participar, queriam opinar dentro daquilo que estava dizendo o governo que era para eles opinarem. então nós tivemos a participar em todas as rodadas de 5500 pessoas. Nós tivemos 27 plenárias no todo. (Coordenador do OP)

Foi **espetacular**, foi uma mobilização total da população inclusive nós da Federação levamos a maioria das Associações, dos movimentos comunitários. Sua implantação mexeu com a população, **superlotou** todas as reuniões. (Líder Comunitário da Região 9)

Porém, há de se destacar que esses adjetivos estão relacionados aos aspectos quantitativos. Esse tipo de participação remete ao que Sanni e Cotta (*apud* TEIXEIRA, 2001) consideram como conceito amplo de participação:

Considera-se participação política desde comparecer as reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações, até o inscrever-se em associações culturais, recreativas, religiosas ou ainda, realizar protestos, marchas ocupações de prédios”. (p.25)

A população teve uma participação meramente formal e consultiva, uma vez que sua atuação se restringiu ao ato de votar nas plenárias e suas decisões não foram acatadas pelo poder público, o que se configura como pseudoparticipação, em que há somente consulta sobre um determinado assunto por parte das autoridades; e participação parcial, quando muitos tomam parte do processo, mas só uma parte decide de fato.

Aspectos como a participação desigual e manipulada merecem destaque, pois se referem às formas pelas quais foram conduzidas, num processo dito democrático, seja por parte das lideranças comunitárias, seja pelos vereadores.

A fala de um coordenador demonstra que o processo não seguiu princípios estabelecidos pelo OP, como a participação igualitária.

Se eu fosse amigo do presidente da Unibairros ele ia me procurar, agora se eu tinha divergência com ele não podia participar. Então era negado o direito de participar das plenárias. (Coordenador do OP)

Já outras entrevistas relataram a influência dos Vereadores e sua capacidade de manipular e cooptar os canais de participação.

Eles pegam seus eleitores, levam para cima das assembléias, naturalmente com eles tinham o peso maior, eles influenciam colocando pessoas. Essas pessoas entraram como delegados simplesmente porque mandaram entrar. (Coordenador do OP)

O que nós vimos nesse Orçamento Participativo foi os vereadores convidando jogadores de outros bairros para optar naquele que ele está comandando e não tinha nada com a população. Foi feita a votação na UERJ, onde 460 votantes, onde a maioria era jogadores de futebol se vendendo por camisa de futebol. (Líder Comunitário da Região 6)

Percebemos que a participação cidadã, considerada como um dos instrumentos viabilizadores da cidadania ativa, contribuindo para a construção de uma identidade coletiva, capaz de romper com práticas individualizadas, não se efetivou nessa experiência de OP.

Apesar da participação cidadã não ter se efetivado, não podemos desconsiderar a existência de algum tipo de participação, seja ela formal ou parcial. Percebemos que a população tem a necessidade de expressar suas reivindicações, ou seja, precisa ser ouvida, mas para isso é necessário que os canais de participação sejam conquistados e não tutelados.

A participação exercida neste processo de construção do OP trata-se de uma participação formal de caráter consultivo, sem perspectivas de transformação social. Esse modelo não se configura como uma participação ativa, pois não busca romper com o que é posto, ao contrário, reproduz práticas tradicionais.

De acordo com Teixeira (2001), essa participação fundamenta-se em pressupostos liberais, que restringem a participação ao sentido decisional, limitando-se ao processo eleitoral, não considerando a população como partícipe do processo.

## **O Associativismo Local e o OP**

As práticas associativas no município de São Gonçalo são marcadas por ações isoladas, de cunho clientelista, centralizadas na figura do líder comunitário, em sua maioria presidentes de associações de moradores. A própria formação histórica do município auxiliou para a reprodução destas ações.

O Município de São Gonçalo, durante muitos anos foi dirigido pelo Grupo Lavoura<sup>6</sup>. Só em finais da década de 80, o PDT assume a Prefeitura Municipal, onde permaneceu até 2000.

---

<sup>6</sup> Representado pelos partidos: PTN, PDC, PDS, PFL, PTB e PTP.

A relação de distanciamento e subserviência estabelecida entre o Executivo e a sociedade civil e as constantes intervenções políticas contribuíram para o enfraquecimento dos movimentos sociais do Município.

As palavras de Gaspar (1996) sintetizam a relação estabelecida entre a população e o executivo:

Percebe-se também, que não há, por parte de certos setores do PDT, um projeto político explícito no sentido de estreitar o diálogo e se articular com os movimentos populares. Deve-se destacar que as relações estabelecidas entre estes movimentos com o poder público transcorrem na forma de cooptação, pois diversos líderes comunitários, que se encontravam a frente das lutas populares em oposição ao grupo Lavoura, passaram a integrar a administração Municipal. Em decorrência, constata-se um refluxo do caráter reivindicativo do movimento popular associativo. (p.81)

Apesar da União das Associações de Moradores da Cidade (Unibairros) possuir 179 associações a ela filiadas<sup>7</sup>, é questionável sua representatividade, considerando que a participação estimulada localiza-se na esfera da imediatividade e sem perspectivas de transformações futuras, de médio ou longo prazo.

A constante intervenção e mediação de políticos torna-se um fator relevante nas relações entre as Associações de Moradores e o poder público, contribuindo para a despolitização das ações e fragilizando a organização da sociedade civil e, por consequência, enfraquecendo os movimentos sociais.

O formato institucional da participação e a atuação dos sujeitos são elementos para se refletir sobre a capacidade de implantação e ampliação de políticas participativas, dentre elas o OP.

---

<sup>7</sup> Dados fornecidos pela Unibairros em 2002.

O Orçamento Participativo, ao democratizar a relação sociedade civil a poder público, fortalece o associativo local e potencializa o surgimento de novos canais de participação.

Ao analisarmos a experiência de São Gonçalo, nós nos deparamos com um formato institucional comprometido, anterior à implantação do OP, composto por práticas associativas enfraquecidas, que não efetivam a participação ativa. As falas a seguir ilustram a situação dessas ações.

Alguns dirigentes comunitários, eles se trocam pela necessidade ou até pela falta de estrutura, se trocam com um emprego, com dinheiro, então essas associações deles, apesar de ser 179 inscritas, tem algumas que estão paradas, completamente paradas, porque o povo passa a não acreditar nessas lideranças. (Líder Comunitário da Região 9)

Porque nesta primeira gestão, a Unibairros, que é a Federação de Associações de Moradores, era muito organizada, então ele quando entrou, esse fantasma ai incomodava. Então ele começou pegar algumas das lideranças e colocar dentro da máquina pra não atrapalhar e chegou aonde chegou. Hoje nós temos dificuldades de fazer alguma coisa, até a própria estrutura da igreja hoje nos atrapalha. Aí eu to falando diretamente da igreja católica da onde a gente participa. (Coordenador do OP em 96-99)

Essas práticas, por sua vez, comprometeram a estruturação do OP no município, tendo em vista que a maioria dos representantes eleita é oriunda de Associações de Moradores que reproduzem práticas centralizadoras, com uma perspectiva clientelista, como exemplificam as falas abaixo:

Porque essas associações praticamente não funcionam, né? As associações de moradores, elas têm o

quê? Têm o líder, que é o Presidente, têm assim... a diretoria... mas não trabalha em função do povo, não tem a reunião. Se você for na Associação de moradores e ver quantos associados têm da população é quase que zero. (Líder Comunitário da Região 6)

Somente a implantação do OP não garante o fortalecimento da sociedade civil e, quando questionamos aos entrevistados sobre a organização dessa sociedade, constatamos decepção em suas falas:

Ela não está organizada. Está desorganizada! Hoje está completamente desorientada. Não tem sul. Então tem essa questão do movimento social em São Gonçalo como um todo, seja associativo, seja sindical, que não teve, qualquer outro tipo de movimento, sem direção e sem a capacidade de estar formando novas lideranças por falta de investimentos, ... e por parte das lideranças existentes que tem medo de perder o seu status que conquistado dentro desse processo. Isso é um grande problema do processo em São Gonçalo. (Coordenador do OP em 96-99)

Podemos dizer que a experiência de São Gonçalo além de não potencializar novos espaços participativos, desmobilizou os já existentes e fortaleceu os laços de dependências entre a população e as elites locais.

### **Tecendo algumas considerações**

As experiências bem sucedidas de Orçamento Participativo, a exemplo de Porto Alegre e Belo Horizonte, constituem-se como uma modalidade de gestão democrática, com elementos que demonstram a existência de rupturas em relação aos padrões patrimonialistas tradicionalmente praticados no exercício do poder no Brasil.

Representam um esforço para criar condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania ativa.

Essas experiências propõem-se auxiliar nas condições institucionais favoráveis à promoção da cidadania, a partir de uma estrutura de participação segundo regras de natureza impessoal e universal, e com critérios de justiça distributiva, na alocação de recursos públicos.

Sinteticamente, Fedozzi (1997) define o Orçamento Participativo como a instituição de uma esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal, se expressa através de um sistema de racionalização política, baseado em regras de participação e distribuição de recursos de investimentos que são pactuadas entre o Executivo e as comunidades e apoiadas em critérios previsíveis, objetivos, impessoais e universais, instaurando uma lógica contratual favorável à diferenciação entre o “público” e o “privado” e, portanto, contrária às práticas clientelistas que caracterizam o exercício patrimonialista do poder.

A partir da análise dos diferentes discursos, podemos dividir o Orçamento Participativo em São Gonçalo em três fases: o surgimento, a implementação e a interrupção. Seu “surgimento”, iniciado nos anos de 96/97, momento de elaboração e discussão do projeto, a implementação que somente se deu três anos mais tarde, a fase de execução propriamente dita e em seguida sua “interrupção”, quando as obras não foram concluídas e não houve nenhum esclarecimento à população.

Essa experiência merece destaque em alguns aspectos, pois o município se insere numa lógica política partidária, de cultura clientelista, governado pelas elites locais, representadas no município pelos vereadores.

Embora o modelo do Orçamento Participativo como dito anteriormente, busque democratizar a relação sociedade civil e o poder público, fortalecer o associativo local e potencializar o surgimento de novos canais de participação, em São Gonçalo, o OP

não possibilitou a emergência ou ampliação de novos espaços públicos democráticos e participativos. Pelo fato de o município não possuir uma tradição organizativo-associativa, esses espaços limitam-se a uma realidade jurídico-formal, tornando-se um instrumento a mais nas mãos do prefeito e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.(GOHN, 2001, p.89).

O OP em São Gonçalo “feriu” os pressupostos de um modelo de gestão democrática, pois não houve um espaço de co-gestão, tendo em vista que a população não intervém nas ações públicas, não havendo partilha de poder.

Podemos concluir que a experiência de São Gonçalo se configurou no que Sánchez (2002) chama de “marketing político”, onde a idéia de democracia participativa significa apenas a adoção de mudanças cosméticas, que mantém inalteradas as velhas e tradicionais práticas de gestão.

Noutras palavras, classifica-se como “mimetismo” de uma gestão democrática, em que governos mais conservadores copiam e adotam propostas de governos mais à esquerda, adaptando-as ao seu perfil ideológico (SANTANA, 2000).

Enfim, podemos concluir que o Orçamento Participativo no município de São Gonçalo não se constituiu como instrumento democrático, além de não estimular a cidadania ativa. Não se configurou como processo participativo e descentralizado, ao contrário, reforçou práticas clientelistas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997.

GASPARY, Marisa Chaves de Souza. *A municipalização da Saúde em São*

Gonçalo. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996 (dissertação de Mestrado).

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores na Política Social Urbana e Participação Popular*. Petrópolis: Vozes, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO. O Projeto de Discussão do Programa. "Orçamento Participativo Municipal", out. de 1999.

\_\_\_\_\_. Regimento Interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, 2000.

RIBEIRO & SANTOS Jr. Associativismo Local e Participação: Tendências da Organização Popular no Rio de Janeiro. IPPUR/FASE, 1996.

SANCHÉZ, Feliz. *Orçamento Participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, José Arlindo; BAVA, Silvio Caccia (orgs.) *Os desafios da gestão democrática municipal*. São Paulo: Cortez, 1998.

TEIXEIRA. Elenaldo. *O Local e o Global: Limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.

