

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

**DIEGO ORLANDO SILVA BARBOSA**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: o processo de implementação no município de São  
Luís**

São Luís  
2021

**DIEGO ORLANDO SILVA BARBOSA**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: o processo de implementação no município de São  
Luís**

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de artigo, apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração da Universidade Federal do Maranhão - UFMA.

Orientador: Prof. Dr. Ademir da Rosa Martins

São Luís

2021

Barbosa , Diego Orlando Silva,

Orçamento participativo: o processo de implementação no município de São Luís / Diego Orlando Silva Barbosa. – 2021.  
28 f.

Orientador(a): Ademir da Rosa Martins.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo, Graduação) - Curso de Administração, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021.

1. Administração Pública. 2. Democracia Participativa. 3. Orçamento Público. 4. Orçamento Participativo de São Luís. I. Martins, Ademir da Rosa. II. Título.

**DIEGO ORLANDO SILVA BARBOSA**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: o processo de implementação no município de São  
Luís**

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de artigo,  
apresentado como requisito para obtenção do título de  
Bacharel em Administração da Universidade Federal do  
Maranhão - UFMA.

Aprovado em: 26/04/2021.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Ademir da Rosa Martins (orientador)  
Dr. em Informática na Educação  
Universidade Federal do Maranhão

Prof<sup>a</sup>. Amanda F. Aboud de Andrade  
Me. em Administração  
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Nilson Costa Santos  
Dr. em Engenharia Elétrica  
Universidade Federal do Maranhão

## RESUMO

O Orçamento Participativo é o meio que o governo, por intermédio da democracia participativa, possibilita aos cidadãos decidir e influenciar sobre os orçamentos públicos por meio de procedimentos de participações da comunidade, este geralmente interfere nos orçamentos de investimentos de prefeituras municipais. Neste cenário, o presente estudo tem o propósito de analisar o processo de implementação do Orçamento Participativo no município de São Luís, iniciada no ano de 1997. Para que esse propósito seja alcançado, a pesquisa apresenta o levantamento teórico sobre administração pública, democracia participativa, Orçamento Público e Orçamento Participativo, sobre a implementação foram realizadas pesquisas bibliográficas. Sendo assim, a pesquisa mostra que a implantação do modelo de Orçamento Participativo em São Luís é importante para uma transparência do âmbito público tendo em vista que, através dele o cidadão influencia e decide sobre o Orçamento Público municipal.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Democracia Participativa. Orçamento Público. Orçamento Participativo de São Luís.

## **ABSTRACT**

The Participatory Budget is the means that the government, through participatory democracy, allows citizens to decide and influence public budgets through community participation procedures, which usually interferes with the investment budgets of municipal governments. In this scenario, the present study aims to analyze the process of implementing the Participatory Budget in the municipality of São Luís, which started in 1997. For this purpose, to be achieved, the research presents the theoretical survey on public administration, participatory democracy, Public Budget and Participatory Budget, on the implementation, bibliographic searches were carried out. Therefore, the research shows that the implementation of the Participatory Budgeting model in São Luís is important for transparency in the public sphere, given that, through it, the citizen influences and decides on the municipal Public Budget.

**Keywords:** Public administration. Participatory Democracy. Public budget. São Luís Participatory Budget.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Os três elementos básicos que formam o Estado. ....	8
Figura 2 – Organograma da estrutura do Orçamento Participativo na comunidade .....	17
Figura 3 – Organograma da estrutura do Orçamento Participativo no governo.....	17

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1</b>	<b>Administração pública .....</b>	<b>8</b>
<b>2.2</b>	<b>Orçamento público .....</b>	<b>9</b>
<b>2.3</b>	<b>Democracia participativa .....</b>	<b>11</b>
<b>2.4</b>	<b>Orçamento participativo .....</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....</b>	<b>14</b>
<b>4.1</b>	<b>Diretrizes e princípios.....</b>	<b>14</b>
<b>4.2</b>	<b>Criação da SEMOP .....</b>	<b>16</b>
<b>4.3</b>	<b>Crises.....</b>	<b>16</b>
<b>4.4</b>	<b>Redesenho .....</b>	<b>17</b>
<b>4.5</b>	<b>Fases do processo de execução.....</b>	<b>17</b>
<b>4.6</b>	<b>Substituição pela SEMGOP .....</b>	<b>18</b>
<b>4.7</b>	<b>Dias atuais .....</b>	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>19</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>20</b>
	<b>ANEXO A - LEI 3707/98.....</b>	<b>23</b>
	<b>ANEXO B - REGIONAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, SÃO LUIS/MA .....</b>	<b>24</b>
	<b>ANEXO C - LEI 5.974, DE 26 DE MAIO DE 2015.....</b>	<b>26</b>



## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: o processo de implementação no município de São Luís

Diego Orlando Silva Barbosa\*  
Ademir da Rosa Martins†

**Resumo:** O Orçamento Participativo é o meio que o governo, por intermédio da democracia participativa, possibilita aos cidadãos decidir e influenciar sobre os orçamentos públicos por meio de procedimentos de participações da comunidade, este geralmente interfere nos orçamentos de investimentos de prefeituras municipais. Neste cenário, o presente estudo tem o propósito de analisar o processo de implementação do Orçamento Participativo no município de São Luís, iniciada no ano de 1997. Para que esse propósito seja alcançado, a pesquisa apresenta o levantamento teórico sobre administração pública, democracia participativa, Orçamento Público e Orçamento Participativo, sobre a implementação foram realizadas pesquisas bibliográficas. Sendo assim, a pesquisa mostra que a implantação do modelo de Orçamento Participativo em São Luís é importante para uma transparência do âmbito público tendo em vista que, através dele o cidadão influencia e decide sobre o Orçamento Público municipal.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Democracia Participativa. Orçamento Público. Orçamento Participativo de São Luís.

**Abstract:** The Participatory Budget is the means that the government, through participatory democracy, allows citizens to decide and influence public budgets through community participation procedures, which usually interferes with the investment budgets of municipal governments. In this scenario, the present study aims to analyze the process of implementing the Participatory Budget in the municipality of São Luís, which started in 1997. For this purpose, to be achieved, the research presents the theoretical survey on public administration, participatory democracy, Public Budget and Participatory Budget, on the implementation, bibliographic searches were carried out. Therefore, the research shows that the implementation of the Participatory Budgeting model in São Luís is important for transparency in the public sphere, given that, through it, the citizen influences and decides on the municipal Public Budget.

**Keywords:** Public administration. Participatory Democracy. Public budget. São Luís Participatory Budget.

### 1 INTRODUÇÃO

A chegada dos anos 2000 trouxe junto com os avanços sociais, crescimento econômico, revolução tecnológica e possíveis modificações culturais, impulsionando a escalada e inserção de muitos cidadãos a um novo modelo de vida. Em suma, presenciou-se uma nova maneira de atuação e delegação de poder dos sujeitos, concernentes às decisões em atividades emitidas pelas gestões públicas.

O Orçamento Participativo é um dos recursos que caracteriza diversas formas de participação, e possui enorme relevância nas solicitações do poder local. Tal mecanismo implica apresentar o processo de uma ação democrática executada como forma de socializar anúncios com relação ao planejamento orçamentário, elemento indispensável nos setores públicos, e tem como finalidade estatizar conhecimentos e trazer as opiniões de administração democrática particular da contemporaneidade.

É nesta circunstância de permutações que a proposta do Orçamento Participativo, colocando o ser humano como agente das elaborações do processo orçamentário e não apenas como receptor, conquista uma integridade ostensiva. Dessa forma, o Orçamento Participativo vai se configurando ao longo das décadas em uma política pública, que visa instrumentalizar o cidadão para estabelecer prioridades em destinação de verbas públicas. Com isso, o povo pode agir de maneira eficaz na criação dos planejamentos de execução e da política de método da

---

\* Aluno do Curso de Administração/UFMA. Artigo apresentado para a disciplina de TCC II, na data de 26/04/2021, na cidade de São Luís/MA. Endereço eletrônico para contato: orlandobarbosa132@gmail.com;

† Professor(a) Orientador(a). Dr. em Informática na Educação. Departamento de Ciências Contábeis, Imobiliárias e Administração/UFMA. Endereço eletrônico para contato: ademir.martins@ufma.br

Administração Pública, adquirindo assim um espaço de proeminência em grande parte de medidas do governo.

O tema proposto, tem por objetivo geral analisar a implementação do orçamento participativo na cidade de São Luís. E para melhor abrangência a este objetivo maior, foram sugeridos objetivos específicos, dos quais são: explanar o processo de implementação do Orçamento Participativo no município de São Luís e examinar o marco legal que rege o Orçamento Público do município de São Luís. Para o alcance dos objetivos, buscou-se respaldo através dos métodos de pesquisa exploratória, descritiva e bibliográfica.

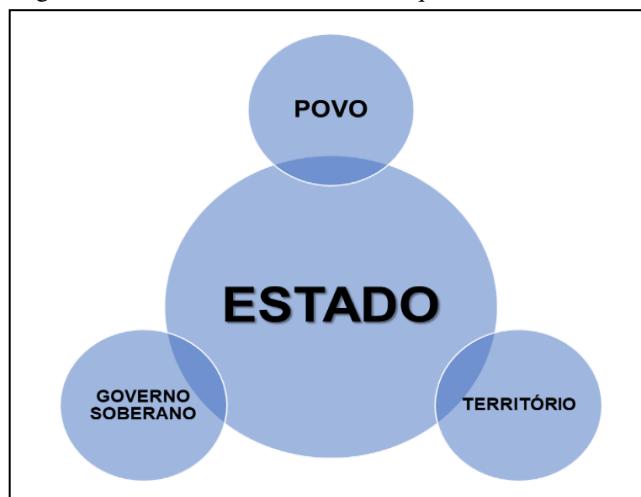
## 2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Nos seguintes itens iremos abordar sobre Orçamento Participativo e os mecanismos que compõem este recurso, tendo em vista que não há como exprimirmos a importância, a origem, as características e o que abrange o processo de elaboração orçamentária sem citarmos os pilares, que são: Administração Pública, Democracia Participativa e Orçamento Público para então compreendermos como funciona o Orçamento Participativo.

### 2.1 Administração pública

Primeiramente, para entender melhor sobre a Administração Pública, é preciso compreender o conceito de Estado, que de acordo com Paulo Bonavides (2000, p. 79) “é a corporação de um povo, assentada em um território e dotada de poder mando originário”. Dessa forma é interessante analisar os três elementos básicos que formam o Estado: Povo, Território e Governo Soberano. A Figura 1 exemplifica a relação desses elementos.

Figura 1 – Os três elementos básicos que formam o Estado.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Administração Pública é um instrumento do Estado que é utilizado para colocar as políticas públicas e os programas do governo, executando, assim, as tarefas em que os órgãos governamentais do Estado lhe conferem.

Segundo Bresser Pereira (2015):

A Administração Pública se refere ao aparelho estatal, ou seja, ao conjunto formado por um governo e seus agentes administrativos, regulado por um ordenamento jurídico.

A Administração Pública constitui-se em conjunto de normas, leis e funções existentes para organizar a administração do Estado. Todo esse conjunto legal tem como principal objetivo o interesse público que é de responsabilidade de todas as suas instâncias.

A importância da Administração pública é afirmada por Meirelles (2016, p. 55)

O estudo da Administração Pública em geral, compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados.

Nota-se, então, que a partir do entendimento conceitual, a Administração Pública é a representação total de serviços e entidades ligadas ao próprio Estado, com o objetivo de atender o bem comum de todos, por meio de seus entes governamentais.

No art. 4º do Decreto Lei nº 200, de 1967, a Administração Pública Federal está classificada no sentido subjetivo como Direta e Indireta:

I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações Públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987).

A Administração Pública para seguir seus conceitos e objetivos, necessita ser orientada por princípios constitucionais, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos de acordo com o art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim definidos:

- 1) Legalidade: é de acordo com este princípio que o administrador público não pode de agir ou deixar agir, de acordo com a lei, em sua forma determinada, ou seja, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite;
- 2) Impessoalidade: a administração pública deve seguir a todos, sem aversões ou preferências pessoais, não tolerando a atuação com vistas em prejudicar ou até mesmo beneficiar pessoas, seguindo a premissa que para o exercício de função tem que ser sempre de interesse público;
- 3) Moralidade: exige que o administrador público tenha um comportamento ético e conduta do mesmo, não podendo agir por má-fé em sua função;
- 4) Publicidade: determina que a administração pública divulgue por obrigação os atos que pratica, exceto no caso de sigilo urgente;
- 5) Eficiência: a atividade administrativa deve ser exercida de forma ágil, perfeita e de rendimento funcional, suspendendo ações amadoras.

Todos estes princípios são de suma importância para a Administração Pública e para uma melhor eficiência no trabalho do agente público, assim como na elaboração de leis e normas.

## 2.2 Orçamento público

Uma das atividades da Administração Pública é o Orçamento Público. Nele são projetadas as despesas e receitas realizadas pelo setor público em um determinado período.

O Orçamento Público está relacionado com a administração dos recursos públicos arrecadados, de forma que provém as despesas públicas durante um determinado período, com isso, é necessário analisar o seu surgimento.

É considerado por vários estudiosos o marco legal mais significativo sobre o surgimento do Orçamento Público, a criação da Magna Carta no ano de 1215, cedida pelo Rei João Sem Terra, na Inglaterra, como estabelece no artigo 12:

Nenhuma ‘scutage’ ou ajuda será imposta no nosso reinado, ‘excepto’ pelo conselho comum do nosso reino, a menos para o resgate da nossa pessoa, a cavalaria do nosso filho mais velho e uma vez para o casamento da nossa filha mais velha, e para tais casos apenas uma ajuda razoável será paga; proceder-se-á igualmente a respeito das ajudas da cidade de Londres.

Dessa forma, Pires e Motta (2006, p. 17-18) relatam que na Magna Carta, nenhum tributo ou auxílio que seja instituído no Reino, senão pelo seu Conselho Comum’, pondo fim, então, às arbitrariedades da Coroa, ou seja, começara assim o um pensamento legal, onde o governo só poderá conduzir seu papel orçamentário de acordo com o que rege o Conselho Comum. Mas foi apenas em 1822 que foi escrito legalmente o primeiro Orçamento Público da Inglaterra, dessa forma, o poder Executivo passou a prestar conta com o Legislativo.

Na França, os autores prosseguem, durante o período de Napoleão Bonaparte, o sofrimento do povo com o regime totalitário de forma que as receitas e despesas eram regidas somente pelo poder soberano. Tudo mudou com a Revolução Francesa, em 1789, com a criação da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, que trouxe consigo regras importantes para a elaboração do Orçamento Público, conforme os artigos 13, 14 e 15 (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE FRANCESA.1789):

Artigo 13 – Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum, que deve ser repartida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades.

Artigo 14 – Todos os cidadãos têm o direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Artigo 15 – A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração.

Com isso, de acordo com artigo 15 supracitado, a sociedade francesa passou a ter o direito legal a manifesto sobre o Orçamento Público, tendo toda a transparência das movimentações públicas de seus governantes. Esse sistema francês ajudou a consolidar normas, onde hoje são vistas como básicas para procedimento legal do Orçamento Público, como a não vinculação de itens da receita à despesas específicas, a anualidade do Orçamento Público, a votação desse orçamento antes do início do mandato, e o mais importante que é a inclusão de todas as previsões financeiras para o exercício (GIACOMONI, 2010).

No Brasil, a vinda da Família Real, em 1808, foi de grande contribuição para as finanças públicas. A criação do Erário Régio e do Regime de Contabilidade consolidou administrativamente o domínio colonial português, onde o segundo é aplicado até nos dias atuais nas Ciências Contábeis. Com a Constituição de 1824 a exigência na elaboração de orçamentos formais pela administração pública, é estabelecida no seu artigo 172 que:

O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas (CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPÉRIO DO BRAZIL, 1824).

Sendo assim, após a Proclamação da República, o estado brasileiro passou por constantes alterações que regulamentam estruturalmente a organização do Orçamento Público.

A grande mudança nessa estruturação vem da Constituição Federal de 1988, cujo normalizou a elaboração, aprovação e o controle do Orçamento Público no Brasil. Pires e Motta (2006 p. 22) referenciam que a Constituição de 1988, “atribuiu ao processo orçamentário uma seção especial e à parte: Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II das Finanças Públicas, Seção II dos Orçamentos”, dessa forma, as mudanças geram uma nova visão administrativa pública, quanto às práticas orçamentárias, inclusive para os entes federativos.

A necessidade de aumentar a responsabilidade dos governantes é de extrema importância para as Finanças Públicas do país, pois trata-se de recursos públicos, que devem ser inteiramente destinados à população. Dessa forma, é importante conceituar o Orçamento Público, pois, é com ele que é feito um planejamento na forma da lei, contendo toda as previsões de receitas e despesas do Estado.

Para Baleeiro (2001, p. 411), Orçamento Público é o “ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza, ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”. O Orçamento Público é diferente do orçamento tradicional, pois há uma característica eminente estático assegurado por Leis e Diretrizes, sendo que os entes são submetidos por essa mesma regra.

No aspecto financeiro, Angélico (1995) reforça que o orçamento é um planejamento de aplicação de recursos, já esperados, em programas de custos para o Estado, investimentos, inversões e transferências durante um período financeiro. De fato, o Orçamento Público é o principal documento onde o governo divulga suas ações para a sociedade, formado pelo tripé direito financeiro, contabilidade pública e administração (FERREIRA, 2012).

Segundo Pereira (1999), o Orçamento Público é a definição do que será gasto pela administração pública, garantindo receitas para a sua elaboração e realizando programas voltados para a população. Ressalta também que o orçamento só funcionará se existirem fontes de recursos suficientes para a tomada de decisões pelos gestores e assim executar o planejado.

### **2.3 Democracia participativa**

O histórico da democracia vem desde a Grécia antiga com os seus filósofos. Aristóteles (2000) conceitua como uma forma degenerada de república, ou seja, ‘o Estado que os homens livres governam’. Ao ser analisada historicamente por Avritzer e Santos (2002b), democracia tem um lugar de destaque no âmbito político no século XX, de forma que no início do mesmo século o desejo era que a democracia fosse uma forma de governo. De outro lado, logo no final da 2ª Guerra Mundial a supremacia já existente da democracia em grandes governos torna-se uma visão induzida do elitismo competitivo motivada pelos mecanismos representativos supervalorizados causados pelas formas de participação popular, sendo essa representada pelo plebiscito.

Dessa forma, a concepção de democracia estava ligada na ideia de democracia representativa, onde limitava a participação popular apenas no ato do voto, sendo de caráter simplesmente sistemática. A visão da supremacia representativa constitui-se em ser a única solução possível em grandes democracias, sendo que a tal concepção traz consigo um caráter individualista e competitivo da democracia.

Souza coloca que

O Orçamento Participativo combina a democracia direta com a democracia representativa, uma conquista a ser preservada e qualificada. A escolha periódica de representantes é necessária, mas insuficiente, no processo de aprofundamento da democracia; é preciso combina-la com as mais variadas formas de democracia direta, onde o cidadão possa não só participar da gestão pública, mas também controlar o Estado. (2001, p 28)

Segundo Santos (2001), essa supremacia democrática passa a ser questionada no final da década de 60, com o surgimento de movimentos sociais que passaram a reivindicar uma maior participação no âmbito público, ocasionada pela crise do modelo representativo que diminuiria a participação da população no direito ao voto. Jürgen Habermas (1995) baseou-se em uma ideia para a resolução desse problema, partindo-se de uma participação popular mais ampla e aberta, permitindo assim uma discussão mais aprofundada e complexa sobre a democracia moderna. Dessa forma, Habermas (1995), estabelece que a participação popular promove um ciclo de consciência política e a diminuição da desigualdade, conferindo à sociedade poder legítimo a partir da formação de opinião e de vontade comum. Logo não acata a limitação da participação de sociedades complexas, tendo assim uma soberania popular.

Habermas (1995) idealiza uma sociedade em duas dimensões lógicas próprias: a burocracia estatal e mercado, que nada mais é que o sistema, onde responde pela reprodução de material da sociedade, e as estruturas simbólicas da comunicação cotidiana, que asseguram a integração social. Definida, assim, a democracia deliberativa, onde é o equilíbrio entre as duas dimensões, e para entender essa relação é preciso que a sociedade civil proporcione discursos capazes de resolver problemas de interesse público.

Surge assim a necessidade da tradução de demanda privada em políticas públicas, sendo permitido uma correlação entre os interesses públicos e privados. Sendo papel da esfera privada unificar os problemas sociais com a esfera pública, que é a vontade da maioria. Para Avritzer e Santos (2002b), o princípio da deliberação societária está veiculada com as ações em público que permitem o questionamento de exclusões de arranjos políticos. Com isso, Habermas (1995) coloca no debate sobre democracia um processo social e participativo.

O modelo democrático defendido por Habermas (1995) é por meio de uma estratégia de influência dos públicos informais da sociedade no sistema político formal por meio da operação do direito e o fluxo comunicativo. Surge assim a Democracia Participativa onde existe uma intervenção direta cidadã nos procedimentos de tomada de decisão da esfera pública. Com isso, há diversas formas de exemplificar o uso da democracia participativa na sociedade, uma delas é por meio do Orçamento Participativo, e, para entender esse processo é preciso compreender o Orçamento Público.

## 2.4 Orçamento participativo

O Orçamento Participativo é a correlação entre a Democracia Participativa e o Orçamento Público, onde os cidadãos não só influenciam como decidem sobre os orçamentos públicos.

De acordo com Pascoal (2008, p. 16-17, apud FILHO, 2013, p. 18), o Orçamento Participativo:

caracteriza-se por uma participação direta e efetiva das comunidades na elaboração da proposta orçamentária do Governo. Por uma decisão de Governo, inspirada nos princípios democráticos e no postulado da cidadania participativa, a própria sociedade civil, por meio de conselhos, associações etc., é ouvida (e não olvidada, como costuma acontecer) quando da definição das metas e dos programas prioritários.

Ananias (2005, p. 33) define:

O Orçamento Participativo se constitui em um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. Com sua implantação as obras faraônicas, inacabadas para atender a interesses partidários, clientelísticos, mesquinhos, obras para pagar dívidas de campanha tendem ao desaparecimento. São realizadas as obras necessárias que melhor atendem aos interesses da coletividade. O Orçamento Participativo pode ser considerado também um antídoto contra a burocracia no sentido pejorativo da

palavra. Significa, portanto, a criação e ampliação dos espaços democráticos, do controle social sobre o Estado.

O Orçamento Participativo no Brasil, ainda que seja uma prática de inovação e criatividade, especialmente pela intervenção social que instaura no contexto da administração pública, não é resultado de uma criação voluntária. Foi a partir dos movimentos sociais que o Orçamento Participativo evoluiu no Brasil, no final dos anos de 1970, desde que a sociedade civil se organizou em volta de interesses próprios para solicitar medidas e suprir a escassez concernente às condições de vida e em face do entendimento do significado de cidadania.

Com a queda do regime militar em 1985 e a promulgação da Constituição de 1988, várias propostas apresentadas durante a Assembleia Nacional Constituinte que propunham assegurar os direitos civis e políticos do cidadão, assim como o fortalecimento da sociedade na gestão pública foram aprovados (AVRITZER, 2005, p. 198; SÁNCHEZ, 2002, p. 21).

É neste contexto que o Orçamento Participativo surge como proposta do Partido dos Trabalhadores (PT), com o objetivo de resgatar componentes sociais e políticos. Segundo Pires (2001, p. 41-45):

O Partido dos Trabalhadores apenas reforçará esta luta em 1982, ano em que disputa pela primeira vez as eleições municipais, conseguindo alguma expressão enquanto defensor do planejamento participativo nos governos municipais que assumiria a partir do ano de 1989. Daí a sua proposta de planejamento participativo se diferenciar das demais, por recair exatamente sobre o Orçamento Público em nível municipal, num contexto em que já não se tratava mais de enfrentar a ditadura militar, mas de construir, dentro do novo contexto democrático, experiências de políticas redistributivas, típicas de um partido socialista.

Olívio Dutra, eleito prefeito da cidade de Porto Alegre, em 1988, pelo PT, deu início às discussões das demandas municipais, onde propôs a participação da população gaúcha no processo de elaboração do Orçamento Público, cujo nome do procedimento foi dado como Orçamento Participativo.

A partir de então diversas cidades brasileiras utilizariam esse método.

### 3 METODOLOGIA

Para obter o resultado da estruturação e organização deste trabalho monográfico, foi preciso utilizar-se de procedimentos metodológicos na pesquisa, que serão apresentados neste capítulo. A pesquisa científica é um conjunto de procedimentos sistemáticos, baseados no raciocínio lógico, que tem por objetivo encontrar soluções para os problemas propostos mediante o emprego de métodos científicos. (Marconi e Lakatos, 2017).

O presente estudo foi baseado na sistemática salientada por Vergara (2016), que classifica a pesquisa em duas vertentes: quanto aos meios – a pesquisa pode ser: pesquisa de campo, pesquisa de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex post facto*, participante, pesquisa ação ou estudo de caso; quanto aos fins – a pesquisa pode ser exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada e intervencionista.

Quanto aos fins, a pesquisa tem como características: Exploratória, visto que é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado (VERGARA, 2016, p.42) e objetivou desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores (GIL, 1999), sendo que mesmo o Orçamento Participativo não há muitos estudos que abordem o conteúdo, logo a pesquisa tem a intenção de abordá-lo; Por fim, aplicada que tem como objetivo a

resolução de problema concreto voltado para melhorias do Orçamento Participativo de São Luís.

Quanto aos meios, a pesquisa tem como característica: Bibliográfica, que se refere a uma coleta de dados secundárias, tendo em vista um embasamento teórico relacionado ao assunto tratado, que se constitui de livros, artigos científicos, dissertações, monografias, folhetos, revista, e materiais coletados da internet, sendo assim permite-se um melhor aprofundamento sobre o tema proposto.

A finalidade desse meio de pesquisa é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito, ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma sendo elas publicadas ou gravadas. (MARCONI e LAKATOS, 2017, p.71). Logo essa pesquisa tem um embasamento em folhetos, livros, sites e dissertações, para que houvesse um melhor detalhamento do conteúdo proposto.

## 4 IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

### 4.1 Diretrizes e princípios

A eleição para prefeito da capital maranhense, em 1996, mostrou, de certa forma, uma hegemonia do Partido Democrático Trabalhista (PDT), em São Luís. Jackson Lago elegeu-se<sup>‡</sup> prefeito pela segunda vez na história<sup>§</sup>, e a tal hegemonia confirmar-se-ia com a sua reeleição, no ano de 2000. Nas eleições de 1996, o PDT fez alianças com o Partido dos Trabalhadores (PT), aliança essa que confirmou o candidato a vice, Deputado Federal Domingos Dutra, e com o Partido da Mobilização Nacional (PMN), resultando assim na formação do bloco conhecido por “Frente Ética”.

Na campanha o Jackson Lago intitulou de “Diretrizes Programáticas” os preceitos de seu Plano de Governo, que o descreve como “*fruto de inúmeras reuniões de trabalho nos bairros populares e junto a entidades organizativas dos movimentos sociais*”. Sendo assim, o início do processo de implementação do Orçamento Participativo em São Luís.

Durante toda a campanha, Jackson Lago e seu vice Domingos Dutra, fundamentaram-se em três básicos princípios programáticos, neles constam os compromissos de mudanças que serão estabelecidas durante todo o governo, sejam eles: participação popular, transparência administrativa e definição de prioridades populares.

Quanto à participação popular, é definida como um dos princípios fundamentais tanto na teoria quanto na prática, simultaneamente, tendo como objetivo na cidade de São Luís o resgate da dignidade de seus habitantes e da cidade, a fim de garantir a participação e fiscalização da população sobre as decisões das políticas públicas municipal. A participação cidadã na vida política é vista pela Frente Ética como base para o rompimento do modo tradicional de fazer política na cidade de São Luís. Dessa forma, intenta que a soberania popular como transformação da vida social da cidade seja de iniciativa de seus cidadãos, para que haja uma ruptura no modelo de um Estado manipulador e privatizado do prejuízo do interesse público e da maioria da população.

A partir da participação popular deve-se pretender a afirmação de um projeto no qual se supõe a construção de uma nova cidadania, que deverá pôr fim à humilhante situação e que se encontram vivendo hoje os homens e as mulheres do Maranhão e, em particular, os habitantes de São Luís. Ou seja, a Frente Ética acabará com a figura do cliente dos que exercem o poder econômico ou do indivíduo que possui direitos

<sup>‡</sup> Jackson Klepler Lago, elegeu-se prefeito da cidade de São Luís, com 56,8% dos votos, em segundo turno contra o candidato do PPB, João Castelo Ribeiro Gonçalves, 43,2%. Dados Eleitorais do Brasil (1982-2004). IUPERJ.

<sup>§</sup> A primeira foi em 1989.



exclusivamente porque os adquiriu por meio das regras estabelecidas pelo mercado capitalista e formalizadas no direito positivo. (HALLEY, 1997)

Em relação à transparência administrativa, é um princípio no qual a prefeitura de São Luís poderá ordenar, fiscalizar e gerenciar os recursos públicos no que se refere aos seus recursos humanos, como financeiros e patrimoniais, dessa forma, torna-se imprescindível a transparência e divulgação de determinações sobre prioridades de custos, benefícios e tomadas de decisões. A proposta é tornar o Orçamento Participativo como peça central do princípio da transparência administrativa, por conseguinte, o orçamento da cidade de São Luís passa a ser constituído numa peça transparente, a fim de tornar-se um instrumento em que a sociedade fixa suas prioridades e fiscaliza as ações administrativas do município.

Com o Orçamento Participativo, a população passará a discutir com a administração municipal não só suas necessidades localizadas, mas também as carências globais da cidade. Terá oportunidade de conhecer todas as demandas sociais do município e, juntamente com o Prefeito, Vice-Prefeito e demais administradores, apropriar-se do poder e da compreensão necessária para o estabelecimento de prioridade. A grande vantagem é que a população, responsavelmente, poderá compatibilizar os gastos com os limites da receita, optando por encaminhar aqueles projetos para os quais o município disporá de recursos. Suprime-se, com certeza, a irresponsabilidade de iniciar-se a implantação de projetos para os quais não existem prioridades, bem como projetos que não poderão ser realizados por falta de dinheiro. (HALLEY, 1997)

Por fim, no que diz respeito as definições de prioridades populares, sendo seus pressupostos a participação popular e a transparência administrativa, torna-se questão central de proposta de governo da Frente Ética para São Luís. Isto posto, somente definindo quais são as prioridades do governo é que se pode recuperar a imagem e o papel do município como prestador de serviços públicos direcionado para uma melhor qualidade de vida de seus cidadãos. À vista disso, os recursos deverão ser utilizados e concentrados na aplicação, melhoria e qualidade de serviços essenciais como por exemplo, infraestrutura, saneamento básico e equipamentos em modo geral.

O modo de gerenciar, administrar e fiscalizar a coisa pública passa a ser outro inteiramente novo, melhorando, inclusive, a postura do funcionalismo municipal em relação ao compromisso que tem junto à sociedade no que se refere ao seu papel de prestador de serviço à comunidade. Como profissional, ao invés da concepção de empregado do governo, assume a postura de empregado do Estado, conquistando maior responsabilidade administrativa. (HALLEY, 1997)

Em suma a promessa da participação popular deverá ser concretizada partindo do princípio da valorização do funcionalismo público garantido, tendo partido dos conselhos municipais de cada setor administrativo da prefeitura. Por segundo, a transparência melhora o atendimento das demandas da sociedade, analisadas em prioridades ajustadas por diversos meios de representação coletiva. E, por fim, as prioridades populares, de modo que provêm de mudanças radicais na administração municipal, onde a promessa é demonstrar uma diferença qualitativa em relação às administrações passadas, com o objetivo de combater o atraso sociocultural, consolidando o novo modelo de gestão social e ecológico, tendo a garantia da população o direito à participação popular, transparência e descentralização.

Essas “diretrizes”, serviam como guia para produção do seminário denominado “Gestão Participativa – A Frente ouve a cidade”, realizado no mês de dezembro de 1996, na UFMA (Campus Universitário do Bacanga), ou seja, após a vitória nas urnas.

A partir do seminário, foi elaborado um documento, intitulado “Gestão Participativa – A frente ouve a cidade”, publicado em 1997, o documento reúne propostas recebidas da população em busca de transformá-las em ações de governo. A didática era separar

organizadamente as sugestões pelas unidades administrativas da prefeitura\*\*, ficando na responsabilidade do vice-prefeito Domingos Dutra.

## 4.2 Criação da SEMOP

São Luís foi a primeira capital do Nordeste a implantar o Orçamento Participativo, em 1997. A equipe de governo formada por secretários municipais recebeu uma série de manuais e palestras relacionadas a outras experiências, todas elas advindas de governos petistas, por exemplo Belo Horizonte, Distrito Federal e Porto Alegre.

No dia 29 de maio de 1998 foi criada, pela Lei Municipal nº 3.707††, a Secretaria Extraordinária Municipal de Orçamento Participativo – SEMOP, sendo responsável pela Política do OP.

O objetivo da SEMOP é integrar a população na gestão pública municipal, para que a comunidade defina democraticamente as suas prioridades no orçamento.

Dutra definiu em fases a implementação (DOMINGOS DUTRA, 1998):

- 1) Fase de elaboração:
  - a) Estudos de outras experiências;
  - b) Definição da Metodologia;
  - c) Produção de material de apoio;
- 2) Processo educativo visando à reorientação cultural da população acerca do Orçamento Público da política tributária e do tratamento aos problemas sociais;
- 3) Elaboração de uma proposta de orçamento da Prefeitura:
  - a) Política Tributária;
  - b) Projetos estratégicos e investimentos de longo prazo;
  - c) Comprometimento com gastos do governo, pessoal e dívidas;
- 4) Institucionalização gradual do processo de Orçamento Participativo;
- 5) Audiências públicas por região e setor/tema:
  - a) Elaborar uma proposta de regionalização e setorização;
  - b) Rodada para apresentação da proposta do governo e levantamento da demanda;
  - c) Rodada para definição de prioridades e eleição dos delegados;
- 6) Sistematização das demandas e elaboração da proposta final de orçamento a Nível do Conselho Municipal de Orçamento:
  - a) Estabelecer a Composição;
  - b) Analisar a possibilidade de congressos do Orçamento Participativo
- 7) Definição dos mecanismos de fiscalização da execução orçamentária.

## 4.3 Crises

A implantação do Orçamento Participativo em São Luís, no entanto, contou com resistências internas do governo municipal. Logo, com a crise política entre o PT e PDT, por motivos estritamente políticos e ideológicos, cominou com o fim da “Frente Ética”.

As ausências de apoio político, a não divulgação das principais despesas e receitas do orçamento para a população, a desorganização administrativa e decisões do governo sem a consulta da população, são uns dos problemas que marcaram o OP em seu primeiro ano.

Com o isolamento de Dutra do OP, a SEMOP, passou a ser coordenado pelo vereador do PDT, Batista Botelho, onde percebeu o desânimo com esse processo, tendo até reflexos no percentual das demandas da população em conjunto com os investimentos da prefeitura.

---

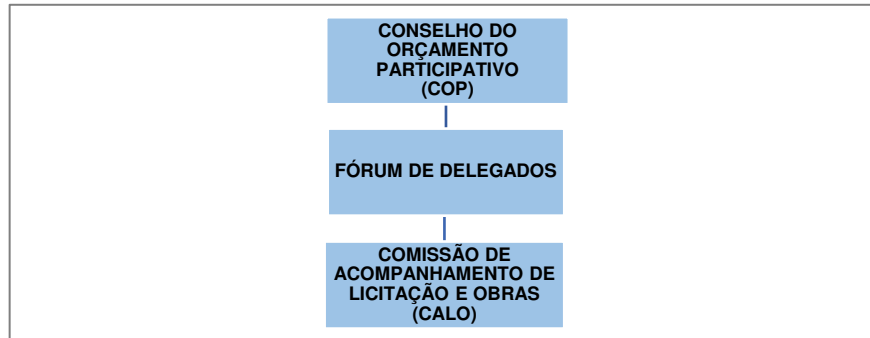
\*\* Secretarias, órgãos da administração direta e indireta e etc.

†† Cria a Secretaria Extraordinária Municipal do Orçamento Participativo, e dá outras providências. Ver ANEXO A.

#### 4.4 Redesenho

Sendo assim, entendeu-se que era necessário redesenhar o processo do OP. Após estudos, o formato que prevaleceu foi o do Distrito Federal, até então governado por Cristovam Buarque do PT. Foi desenvolvido, assim, um novo desenho institucional e a estrutura do funcionamento do OP, é considerar os âmbitos público e a comunidade. A Figura 2 mostra essa estrutura.

Figura 2 – Organograma da estrutura do Orçamento Participativo na comunidade

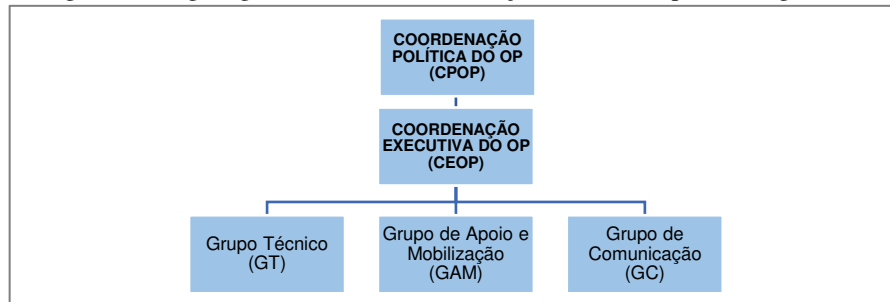


Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

O Fórum de Delegados era responsável por analisar as propostas apresentadas pela comunidade e encaminhá-las aos órgãos do governo, e, também, por eleger os conselheiros para o Conselho do Orçamento Participativo (COP), que tinha como objetivo analisar os planos que seriam investidos na comunidade e do governo nivelando as prioridades. Após esses investimentos a CALO era a responsável por fiscalizar.

Para a participação do governo a estrutura projetada é a ilustrada na Figura 3.

Figura 3 – Organograma da estrutura do Orçamento Participativo no governo.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

A Coordenação Política do OP (CPOP) é responsável por coordenar o funcionamento do OP, tendo acompanhado toda a sua execução e coordenando as ações públicas. Já a Coordenação Executiva do OP (CEOP) tem o objetivo assessorar a CPOP e toda a sua execução política. A CEOP é dividida em três grupos: o Grupo Técnico (GT), tendo a responsabilidade de analisar as informações advindas da comunidade; o Grupo de Apoio e Mobilização (GAM), com o objetivo de preparar e mobilizar a comunidade; e o Grupo de Comunicação (GC), com o objetivo de elaborar estratégias de comunicação do OP, onde envolvia o tripé governo, comunidade e a mídia.

#### 4.5 Fases do processo de execução

O funcionamento do processo como um todo foi definido em fases:

- 1) É realizada a primeira rodada, representada pelo lançamento oficial do Orçamento Participativo, representado por audiências públicas nas regionais;
- 2) Realização de plenárias, desempenhadas na segunda quinzena de abril até junho de 1997, nas microrregionais<sup>‡‡</sup> de São Luís, com o objetivo de escolher as prioridades de cada comunidade. Além de eleger um delegado, para participação do Fórum regional, a cada dez pessoas presentes na reunião;
- 3) É fase de trabalho nos Fóruns de Delegados, onde cada delegado, eleito na etapa anterior, elaborava proposta com cerca de 20 prioridades, considerando a carência, abrangência de investimento e número de pleitos. Dessa forma, era de compromisso dos técnicos do governo a análise da viabilidade da proposta. Nessa etapa que eram eleitos os conselheiros e membros do CALO;
- 4) É a etapa de reunião da COP, onde era examinado e analisado a proposta orçamentária do município. É a decisão final sobre o orçamento global do município de São Luís;
- 5) É o ato da entrega e discussão sobre os custos das prioridades, é ocasionado pelos Delegados da OP e os técnicos do município. Era oportuno que os delegados coincidissem os projetos com os recursos governamentais;
- 6) É a última etapa, onde o COP – Conselho do Orçamento Participativo tem acesso as prioridades organizadas das regionais, com objetivo de pôr em discussão com o governo. A decisão do Plano de Investimento da Comunidade e do Governo, que deve ser inserido no PLOA (Projeto de Lei Orçamentária Anual), e consolidada pela SEMDEC e SEMFAZ, e entrega para a Câmara dos Vereadores.

Dessa forma, após o turbulento processo de implantação do OP em São Luís, na prefeitura não há nenhum outro processo ao longo dos anos.

#### 4.6 Substituição pela SEMGOP

Em 2015 foi feita a substituição da SEMOP, com a criação, pelo Prefeito Edivaldo de Holanda Braga Júnior, da Secretaria Municipal Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo – SEMGOP, em maio de 2015 através da Lei 5.974<sup>§§</sup>.

Com a criação dessa nova secretaria, pretendeu-se ampliar as formas de participação popular, com a intenção de ter um maior controle social sobre o Orçamento Público municipal de São Luís, e como consequências uma melhoria no acesso da população aos serviços públicos. Dessa forma, no Art. 3 da Lei correspondente, estabelece uma série de competências da secretaria:

- I - Coordenar, dirigir, articular, supervisionar e acompanhar as prioridades solicitadas pela comunidade;
- II - Planejar, coordenar, controlar e executar a política de interação e relações de participação da Administração Pública Municipal com a comunidade e demais organizações da sociedade civil;
- III - Coordenar a participação popular nas atividades de discussão, elaboração e execução das peças orçamentárias e das políticas públicas;
- IV - Estimular o processo de democratização e governança solidária, abrindo canais de diálogo entre a Administração Municipal e as organizações da sociedade civil no planejamento e controle das ações de governo;
- V - Desenvolver e implementar instrumentos democráticos de participação;

<sup>‡‡</sup> Cada bairro deve eleger seus representantes (delegados) para reuniões da OP. Sendo que os bairros foram agrupados em microrregionais e estas em regiões, para uma melhor organização. Ver ANEXO B.

<sup>§§</sup> Altera a Lei n° 3.707, de 29 de maio de 1998, que cria a Secretaria Extraordinária Municipal do Orçamento Participativo, e dá outras providências. Ver ANEXO C.

- VI - Promover a participação da sociedade civil e de segmentos sociais específicos da população na construção e implementação de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento e à melhoria das condições de vida da população do município;
- VII – Elaborar, executar, incentivar e desenvolver programas de esclarecimentos e afirmação de direitos fundamentais no âmbito da Administração Municipal, de acordo com orientações e deliberações de seus respectivos conselhos;
- VIII - Elaborar projetos e programas que assegurem a igualdade de condições, a solidariedade, justiça social e o respeito às diversidades;
- IX - Executar o Orçamento Participativo e qualificar a participação da sociedade civil por meio da capacitação de seus atores;
- X - Assessorar na implantação das políticas públicas e sociais promotoras do desenvolvimento local sustentável, sugerindo leis e projetos de interesse nessa área;
- XI - Propiciar a elaboração e o desenvolvimento de projetos de governança solidária das diversas comunidades, oferecendo a capacitação e qualificação necessárias;
- XII - Desenvolver estudos e projetos voltados para a identificação de problemas e soluções nas comunidades, bem como viabilizar a sua implantação através da capacitação de recursos;
- XIII - Acompanhar a execução dos convênios vinculados às ações comunitárias celebradas pela Prefeitura Municipal, com instituições públicas e privadas;
- XIV - Implantar e acompanhar o programa de ações básicas nos bairros, em consonância com as lideranças locais, coordenando as ações das demais secretarias, nessas atividades;
- XV - Implementar instrumentos de avaliação e mensuração da eficácia e da eficiência dos serviços oferecidos pelas Secretarias e demais Órgãos Municipais;
- XVI - Proceder, no âmbito da Secretaria, a gestão e o controle financeiro dos recursos orçamentários previstos, bem como da gestão de pessoas e dos recursos materiais existentes, em consonância com as diretrizes e regulamentos emanados do Chefe do Poder Executivo.

#### **4.7 Dias atuais**

Com o passar dos anos e execução do Orçamento Participativo de São Luís foi enfraquecendo. Mudaram os gestores ao longo do tempo, em diversos períodos eletivos. Todos entendem que a proposta certamente é importante. No entanto sua execução acaba sendo permeada pelas diversas crises que o país atravessa.

Até os dias atuais a SEMGOP continua com as mesmas atribuições.

Entrando em contato, para conhecer melhor as intenções e projetos dessa área, o então Secretário de Governança Solidária e Orçamento Participativo Pavão Filho indicou que está com esforços voltados para atuação na crise da pandemia do novo Coronavírus, que há projetos de reestruturação, mas que somente teriam andamento após a estabilidade da crise sanitária, principalmente tendo em vista o desequilíbrio ocasionado nas finanças públicas em medidas de combate a Covid-19.

### **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Orçamento Participativo da cidade de São Luís passa por um momento bastante difícil em relação a sua proposta inicial, onde poderá ganhar relevância com a mudança de um paradigma em que a população está mais ativa em relação ao Orçamento Público e gastos públicos da cidade, sendo assim o papel da mesma é de extrema importância para que possa participar e influenciar no que rege o Orçamento Público, contudo é necessária uma reestruturação do processo de Orçamento Participativo na cidade.

O objetivo principal do presente trabalho, foi analisar a implementação do orçamento participativo na cidade de São Luís. Através dos objetivos específicos, observa-se o marco legal que orienta a elaboração do Orçamento Público municipal e por fim uma explanação sobre a implementação do Orçamento Participativo na região estudada.

De início foi importante conceituar o que é a Administração Pública, para que se aprofundasse mais especificamente no Orçamento Público. Logo então para relacionar o Orçamento Público com o Orçamento Participativo, foi preciso conceituar a Democracia Participativa, onde estabelece uma melhor participação da população em decisões da Administração Pública. Deste modo então, foi preciso apresentar o histórico do Orçamento Participativo, e assim detalhar a implementação do Orçamento Participativo em São Luís.

Consequente sugere-se propostas de melhorias para a real situação do Orçamento Participativo em São Luís.

Faz-se necessário, inicialmente, a reestruturação do processo do mesmo, para que tenha uma melhor eficiência quando voltar à ativa, seguida de uma melhor divulgação do mesmo, para que a sociedade tenha um melhor acesso a essa ferramenta tão importante para a democracia.

Importante, também, é a entrada do assunto Orçamento Público nas escolas a partir do 1º ano do ensino médio, e, assim, dar ao estudante a oportunidade de se informar melhor e mais sobre o assunto.

Por fim, a elaboração de subprefeituras na cidade de São Luís, onde cada uma delas tem, em uma de suas competências, a atribuição de conduzir o processo de Orçamento Participativo da região.

Portanto, esta pesquisa é de suma importância para o pesquisador, para a academia e como também para a cidade de São Luís. Para o pesquisador primeiramente, pois permitiu um grande aprofundamento ao assunto que não é tão bem conhecido pela sociedade. Segundo a academia, que servirá como auxílio ao tema abordado e uma nova fonte de consulta para futuros pesquisadores. Finalmente, a cidade de São Luís que poderá, após toda a análise deste trabalho, ter melhorias dentro de sua organização do Orçamento Participativo, com o retorno do funcionamento do mesmo, dando a sociedade uma melhor transparência acerca de seus gastos.

## REFERÊNCIAS

ANANIAS, Patrus. Orçamento Participativo – Por que o implantamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, Sergio de. NABUCO, Ana Luiza (Orgs.) **Democracia participativa a experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Leitura, 2008

ANGÉLICO, J. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ARISTÓTELES (323 a.C.). **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

AVRITZER, Leonardo, SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: **Reinvenção da Emancipação Social**. Disponível em <[www.ces.fe.uc.pt](http://www.ces.fe.uc.pt)>. Acesso em: 01/09/2018.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 14. ed. rev. atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. Disponível em: <<http://suzanemaranduba.adesgba.org/cienciapoliticabonavides.pdf>>. Acesso em: 07 de outubro 2018

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 03/04/2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 03/04/2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **“Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”**. Revista do Serviço Público, ENAP, volume 120, n.1 jan/abr, 2015.

**CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL**: promulgada em 24 de março de 1824. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em 03/09/2018.

**Corvo Branco**. Magna Carta. Disponível em<[http://corvobranco.tripod.com/dwnl/magna\\_carta.pdf](http://corvobranco.tripod.com/dwnl/magna_carta.pdf)>. Acesso em 03/04/2021.

**DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789**. Disponível em< [https://www.senat.fr/lng/pt/declaration\\_droits\\_homme.html](https://www.senat.fr/lng/pt/declaration_droits_homme.html)>. Acessado em 02/03/2021.

FERREIRA, F. F. **Administração Financeira e Orçamentária Para Concursos - Direito Financeiro Simplificado**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2012.

FILHO, João Eudes Bezerra. **Orçamento Aplicado ao Setor Público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos, 1946. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HABERMAS, J. **Três Modelos Normativos de Democracia**. Lua Nova, Cedec, São Paulo, n. 36, 1995.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo, Atlas, 2017. 8. Ed, p. 72.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

PEREIRA, J. M. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1999.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. **A evolução histórica do Orçamento Público e sua importância para a sociedade**. Revista Enfoque Reflexão Contábil, vol. 25, n. 2, maio-agosto 2006, p. 16-25.

Prefeitura Municipal de São Luís. **Gestão Participativa – A Frente ouve a cidade.** Documento-base para as ações de Governo. São Luís: Halley, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Subjetividade, cidadania e emancipação. In: **Pela mão de Alice: o social e político na pós-modernidade.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SÃO LUIS, **Lei Municipal nº 3.707, de 29 de maio de 1998.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/1998/371/3707/lei-ordinaria-n-3707-1998-cria-a-secretaria-extraordinaria-municipal-do-orcamento-participativo-e-das-outras-providencias>>. Acesso em: 03/04/2021

SÃO LUIS, **Lei Municipal nº 5.974, de 26 de maio de 2015.** Disponível em: <<http://camara.slz.br/lei-municipal/>>. Acesso em: 03/04/2021

**Secretaria Municipal Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo - SEMGOP.** Disponível em: <<https://www.saoluis.ma.gov.br/semgop/conteudo/1655>>. Acesso em: 03/04/2021.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p.42-59.



## ANEXO A - Lei 3707/98

### Lei nº 3707 de 29 de maio de 1998 de São Luís

CRIA A SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA MUNICIPAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO DE SÃO LUÍS, Capital do Estado do Maranhão, faço saber a todos os seus habitantes que a Câmara Municipal de São Luís decreta e eu sanciono a seguinte Lei.

#### CAPÍTULO I - DA NATUREZA E FINALIDADE

Art. 1º - Fica criada a Secretaria Extraordinária Municipal do Orçamento Participativo - SEMOP, órgão responsável pela coordenação da Política do direcionada para a integração popular na gestão pública municipal, proporcionando meios para que a comunidade defina, de forma organizada e democrática, suas prioridades para serem contempladas no orçamento.

Art. 2º - Fica criado, na estrutura organizacional da Secretaria Extraordinária Municipal do Orçamento Participativo, um cargo de Secretário Municipal do Orçamento Participativo, símbolo DAS-1.

#### CAPÍTULO II - DA COMPETÊNCIA

Art. 3º - Compete ao Secretário Extraordinário Municipal do Orçamento Participativo coordenar, dirigir, articular, supervisionar e acompanhar as prioridades solicitadas pela comunidade.

#### CAPÍTULO III - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 4º - O Pessoal necessário para o apoio e funcionamento da Secretaria Extraordinária Municipal do Orçamento Participativo será utilizado com o remanejamento de servidores existentes no quadro de pessoal da administração municipal.

Art. 5º - A Secretaria Extraordinária Municipal do Orçamento Participativo terá Regimento próprio aprovado por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de publicação da presente Lei.

Art. 6º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a abrir crédito especial de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) destinado a cobrir despesas com a implantação e funcionamento da Secretaria Extraordinária Municipal do Orçamento Participativo.

Parágrafo Único - Os recursos para atender ao disposto no presente artigo são decorrentes da anulação de dotação orçamentária, nos termos do inciso III do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DE LA RAVARDIÈRE, EM SÃO LUÍS, 29 DE MAIO DE 1998, 177º DA INDEPENDÊNCIA E 110º DA REPÚBLICA.

JACKSON LAGO  
PREFEITO

Fonte: JUSBRASIL

## ANEXO B - Regionais do Orçamento Participativo, São Luis/MA

REGIONAL	MICRO-REGIONAL	BAIRROS
I Itaqui/Bacanga	Vila Baganga	Sá Viana, Vila Bacanga, Vila Dom Luís.
	Anjo da Guarda	Anjo da Guarda, Fumacê, Gancharia, Itaqui, Alto da Vitória.
	Vila Embratel	Vila Isabel, Vila Embratel, Residencial Resende, Jambeiro, América do Norte, Argola e Tambor, São Benedito, Vila São Koão, Residencial Primavera e Garapa.
	Vila Ariri	Mauro Fecury I, Mauro Fecury II, Vila Arari, Vila Nova, Alto da Esperança, Tamancão, Vila São Luís, Vila São Mateus, São Raimundo e Residencial Ana Jansen.
II Centro/Liberdade	Madre Deus	Madre Deus, Lira, Belira, Codozinho e Goiabal.
	Liberdade	Vila Jaracaty, Baixinha, Floresta, Camboa, Diamante, Liberdade e Brasília do Matadouro.
	Fetiema	Vila Bessa, Macaúba, Apicum, Coréa, Vila Passos e Canto da Fabril.
	Centro	Desterro, Praia Grande, Reviver, Centro e Sítio do Meio.
III Bairro de Fátima/Monte Castelo	Apeadouro	Bom Milagre, Apeadouro, Vila Militar, Conjunto Elca e Raimundo Correa.
	Bairro de Fátima	Bairro de Fátima, Areíña e Parque Amazonas.
	Monte Castelo	Retiro Natal, Monte Castelo, Veneza e Fé em Deus.
IV João Paulo/ Alemanha	Alemanha	Alemanha, Caratatiua, João Paulo e Ivar Saldanha
	Radional	Vila Palmeira, Vila Formosa, Santa Cruz, Radional, Barreto, Vila Divinéia e Vera Cruz.
	João Paulo	Coroado, Bares, João Paulo, Salina do João Paulo e Redenção.
	Filipinho	Jordoa, Sítio Leal, Filipinho e Quintas do Machado
V Sacavém/ Coroadinho	Sacavém	Sacavém, Salina do Sacavém, Coheb, Km 7, Túnel do Sacavém e Outeiro da Cruz.
	Coroadinho	Coroadinho, Vila Conceição, Vila dos Frades, Vila São Sebastião, São Francisco e Santa Luzia.
	Bom Jesus	Bom Jesus, Parque dos Nobres, Parque Pindorama, Parque Timbira, Sítio do Pica-Pau Amarelo, Vila Nazaré, Vila dos Nobres, Primavera e Flor do Cintra.
VI Anil/Aurora	Cruzeiro do Anil	Cruzeiro do Anil, Vila Izabel Cafeteira, Vila Militar, Vila João Rabelo e Novo Angelim.
	Anil	Anil, Pão de Açúcar, Matança, Alto do Pinho, Aurora e Piquizeiro.
	Santo Antônio	Santo Antônio, Pirapora. Rancho Dom Luís. Conjunto Cial. Conjunto Santos Dummont, Jaguarema, Vila Lobão e Bom Clima.
VII Cohab/Cohatrac	Cohatrac	Cohatrac I, Cohatrac II, Cohatrac III, Cohatrac IV e Residencial Primavera.
	Jardim das Margaridas	Cohatrac V, Aracagy, Itaguara, Jardim das Margaridas, Planalto Anil II e Planalto Anil III.
	Cohab	Cohab, Jardim de Fátima, Centaurus, Itapiracó e Planalto Anil I.
	Forquilha	Morada do Sol, Residencial Granada, Forquilha, Residencial Turquesa, Residencial Esmeralda, Planalto Aurora I e Planalto Aurora II.
VIII Turú/Olho D'água	Turú	Parque Vitória, Ipem Turú, Solar dos Lusitanos, Turú e Miritiua do Turú.
	Sol e Mar	Vila Luizão, Santa Rosa, Sol e Mar, Alonso Costa, Vila Litorânea, Jardim América I, Jardim América II e Brisa do Mar.
	Habitacional Turú	Habitacional Turú, Planalto do Turú I, Planalto do Turú II, Planalto do Turú III, Parque Atlântico e Divinéia.
	Olho D'água	Condomínio Hilton Rodrigues, Olho D'água e Jardim Libanês.

IX Cohama/Vinhais	Cohama	Cohama, Vila Menino Jesus de Praga, Altos do Calhau, Vinhais, Planalto Vinhais, Condomínio Tropical, Recanto dos Vinhais e Vila Teresa.
	Cohajap	Cohajap, Coelho Neto, Vila Conceição e Vila Santo Antônio.
	Parque Shalon	Parque Shalon, Barramar, Quintas do Calhau e Caolho.
	Parque Atenas	Parque Atenas, Cohaserma e Parque Topazio
	Vicente Fialho	Recanto do Fialho, Vicente Fialho, Vila União, Vila Cruzado e Cohajolí.
	Cantinho do Céu	Cantinho do Céu, Vila Sete de Setembro, Vila Regina, Manoel Beckman e Alto do Paraíso.
X Maranhão Novo/ Bequimão	Bequimão	Bequimão, Vila Padre Xavier e Rio Anil Condomínios.
	Ipase	Ipase, Maranhão Novo e Vila Cristina.
	Angelim	Angelim, Ipem Angelim e Angelim Velho.
XI São Francisco/ Calhau	Cohafuma	Calhau, Cohafuma e Residencial La Ravardiere.
	Ponta do Farol	Ponta do Farol, Ponta D'areia e São Marcos.
	Renascença	Conjunto São Francisco, Renascença I e Renascença II.
	São Francisco	São Francisco, Buriti Morro e Lagoa da Jansen
	Sítio Campinas	Conjunto Basa, Sítio Campinas, Residencial Jansen e Ilhinha.
XII São Cristóvão/ João de Deus	Jardim São Cristóvão	Cohapan, Ipem São Cristóvão, Jardim São Cristóvão I, Jardim São Cristóvão II, Ilha Bela, Baixão e Conjunto Juçara.
	João de Deus	Jardim São Raimundo, João de Deus, Parque Universitário e Conjunto São Paulo
	São Bernardo	Residencial Girassol, São Bernardo, Residencial Solar das Hortências, Parque Sabiá e Vila Brasil.
	São Cristóvão	São Cristóvão, Vila Itamar e Parque das Mangueiras.
XIII Cidade Operária/ Janaína	Unidade 205	Unidade 203, Unidade 205, Habitacional Nice Lobão e Apaco.
	Unidade 103	Unidade 103, Unidade 105 e Jardim das Palmeiras.
	Unidade 201	Residencial São Luís, Reviver, Nova Metrópolis, Unidade 201, Unidade 101 e Maiobinha.
	Santa Efigênia	Santa Efigênia, Mutirão, Vila América e Jardim América do Norte.
	Vila Janaína	Vila Janaína, Jardim América do Sul, Riod e Santa Clara.
XIV Zona Rural I	Santa Bárbara	Santa Bárbara, Cruzeiro de Santa Bárbara, Cajupe, Vila Vitória, Tajacuaba, Vila São Domingos e Jardim São Raimundo.
	Andiroba	Andiroba e Cajupari.
	Coquilho	Coquilho, Mato Grosso, Craracueira e Tajipurú.
XV Zona Rural II	Maracanã	Maracanã, Vila Nova República, Vila Sarney, Vila Primavera, Vila Industrial, Maracujá, Matinha, Rio Grande, Alegria e Poeirão.
	Estiva	Estiva, Coqueiro, Jacamin, Tauá-Mirim, Igarauá, Inhaúma, Juçara, Ilha Pquena, Cajueiro e Nova Picarreira.
	Quebra Pote	Quebra Pote, Itapera, Mara de Itapera, Matinha, Arraial, Formigueiro e São Raimundo do Motor.
	Vila Esperança	Vila Esperança, Tibirí, Tibirizinho, Rio do Meio, Km 15 e Rio da Prata Ferventa.
	Pedrinhas	Pedrinhas, Vila Picarreira, Ana Nandiba, Vila Cabral Miranda, Picarra, Murtura e Colie.
	Vila Maranhão	Vila Maranhão, Taim, Rio dos Cachorros, Cajueiro, Porto Grande, Vila Conceição, Vila São Benedito, Limoeiro, Parnauaçu e Sítinho.

## ANEXO C - Lei 5.974, de 26 de maio de 2015

DOM 101 DE 29/05/15

## PREFEITURA DE SÃO LUÍS

LEI Nº 5.974, DE 26 DE MAIO DE 2015

ALTERA A LEI Nº 3.707, DE 29 DE MAIO DE 1998, QUE CRIA A SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA MUNICIPAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO DE SÃO LUÍS, Capital do Estado do Maranhão.

Faço saber a todos os seus habitantes que a Câmara Municipal de São Luís decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A Secretaria Extraordinária Municipal do Orçamento Participativo – SEMOP, passa a ser denominada Secretaria Municipal Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo – SEMGOP, passando o art. 1º da Lei 3.707 de 1998 a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica criada a Secretaria Municipal Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo – SEMGOP, órgão responsável por conduzir as ações da Administração Municipal de São Luís, voltadas à democratização da gestão pública, garantindo a participação popular na elaboração e avaliação dos serviços públicos municipais a todos os cidadãos.”

Art. 2º O art. 2º da Lei 3.707 de 1998 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º Fica criada, na estrutura da Secretaria Municipal Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo – SEMGOP, um cargo de Secretário Municipal de Governança Solidária e Orçamento Participativo, símbolo DAS-I.”

Art. 3º. O art. 3º da Lei 3.707 de 1998 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º. Compete à Secretaria Municipal Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo”:

I – Coordenar, dirigir, articular, supervisionar e acompanhar as prioridades solicitadas pela comunidade;

II – Planejar, coordenar, controlar e executar a política de interação e relações de participação da Administração Pública Municipal com a comunidade e demais organizações da sociedade civil;

III – Coordenar a participação popular nas atividades de discussão, elaboração e execução das peças orçamentárias e das políticas públicas;

**PREFEITURA DE SÃO LUÍS**

LEI Nº 5.974, DE 26 DE MAIO DE 2015

- IV – Estimular o processo de democratização e governança solidária, abrindo canais de diálogo entre a Administração Municipal e as organizações da sociedade civil no planejamento e controle das ações de governo;
- V – Desenvolver e implementar instrumentos democráticos de participação;
- VI – Promover a participação da sociedade civil e de segmentos sociais específicos da população na construção e implementação de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento e à melhoria das condições de vida da população do município;
- VII – Elaborar, executar, incentivar e desenvolver programas de esclarecimentos e afirmação de direitos fundamentais no âmbito da Administração Municipal, de acordo com orientações e deliberações de seus respectivos conselhos;
- VIII – Elaborar projetos e programas que assegurem a igualdade de condições, a solidariedade e justiça social e o respeito às diversidades;
- IX – Executar o Orçamento Participativo e qualificar a participação da sociedade civil por meio da capacitação de seus atores;
- X – Assessorar na implantação das políticas públicas e sociais promotoras do desenvolvimento local sustentável, sugerindo leis e projetos de interesse nessa área;
- XI – Propiciar a elaboração e o desenvolvimento de projetos de governança solidária nas diversas comunidades, oferecendo a capacitação e qualificação necessárias;
- XII – Desenvolver estudos e projetos voltados para a identificação de problemas e soluções nas comunidades, bem como viabilizar a sua implantação através da capacitação de recursos;
- XIII – Acompanhar a execução dos convênios vinculados às ações comunitárias celebradas pela Prefeitura Municipal, com instituições públicas e privadas;
- XIV – Implantar e acompanhar o programa de ações básicas nos bairros, em consonância com as lideranças locais, coordenando as ações das demais secretarias, nessas atividades;
- XV – Implementar instrumentos de avaliação e mensuração da eficácia e da eficiência dos serviços oferecidos pelas Secretarias e demais Órgãos Municipais;
- XVI – Proceder, no âmbito da Secretaria, a gestão e o controle financeiro dos recursos orçamentários previstos, bem como da gestão de pessoas e dos recursos materiais existentes, em consonância com as diretrizes e regulamentos emanados do Chefe do Poder Executivo;
- XVII – Exercer outras atividades correlatas.

302 DE 29/05/15

**PREFEITURA DE SÃO LUÍS**

LEI Nº 5.974, DE 26 DE MAIO DE 2015

Art. 4º. Nos demais artigos da Lei 3.707 de 1998, onde se lê “Secretaria Extraordinária Municipal do Orçamento Participativo”, passa-se a ler “Secretaria Municipal Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo”.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º. Revogam-se as disposições em contrário.

Mando, portanto, a todos quanto o conhecimento e execução da presente Lei pertencerem, que a cumpram e a façam cumprir, tão inteiramente como nela se contém. A Secretaria Municipal de Governo a faça imprimir, publicar e correr.

PALÁCIO DE LA RAVARDIERE, EM SÃO LUÍS, 26 DE MAIO DE 2015, 194º DA INDEPENDÊNCIA E 127º DA REPÚBLICA.

**EDIVALDO DE HOLANDA BRAGA JÚNIOR**  
Prefeito

(Projeto de Lei nº 060/2015 de autoria do PODER EXECUTIVO MUNICIPAL)

Art. 1º A Secretaria Extraordinária Municipal do Orçamento Participativo - SEMGOP, passa a ser denominada Secretaria Municipal Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo - SEMGOP, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º Fica criada, na estrutura da Secretaria Municipal Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo - SEMGOP, a Comissão responsável por conduzir as ações da Administração Municipal de promoção, planejamento, implementação e avaliação dos serviços públicos municipais voltadas à democratização da gestão pública, garantindo a participação popular na elaboração e avaliação dos serviços públicos municipais oferecidos aos cidadãos.

Art. 3º O art. 3º da Lei 3.707 de 1998 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º. Compete à Secretaria Municipal Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo:

I - Coordenar, dirigir, articular, supervisionar e acompanhar as prioridades solicitadas pela comunidade;

II - Planejar, coordenar, controlar e executar a política de participação da Administração Pública Municipal com a comunidade e suas organizações da sociedade civil;

III - Coordenar a participação popular nas atividades de planejamento, elaboração e execução das peças orçamentárias e das políticas públicas;