

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE  
DESENVOLVIMENTO DA CIDADE E DA CIDADANIA**

AUTOR: GUILHERME PINTO DE ALBUQUERQUE

RIO DE JANEIRO, 2008

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AUTOR: GUILHERME PINTO DE ALBUQUERQUE

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE  
DESENVOLVIMENTO DA CIDADE E DA CIDADANIA**

Dissertação apresentada ao  
Programa de Pós Graduação e  
Pesquisa da Escola  
Brasileira de Administração  
Pública e de Empresas da  
Fundação Getulio Vargas como  
requisito parcial para  
a obtenção do grau de Mestre em  
Administração Pública

---

Orientadora: Prof. Dra. Deborah Moraes Zouain

---

Co-orientador: Prof. Dr. Francisco Marcelo Barone

---

Membro da Banca: Prof. Dra. Fátima Bayma de Oliveira

Rio de Janeiro, 2008

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE  
DESENVOLVIMENTO DA CIDADE E DA CIDADANIA**

AUTOR: GUILHERME PINTO DE ALBUQUERQUE

Dissertação apresentada ao  
Programa de Pós Graduação e  
Pesquisa da Escola  
Brasileira de Administração  
Pública e de Empresas da  
Fundação Getulio Vargas como  
requisito parcial para  
a obtenção do grau de Mestre em  
Administração Pública pela Banca  
Examinadora formada por:

---

Orientadora: Prof. Dra. Deborah Moraes Zouain

---

Co-orientador: Prof. Dr. Francisco Marcelo Barone

---

Membro da Banca: Prof. Dra. Fátima Bayma de Oliveira

Rio de Janeiro, 2008

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE  
DESENVOLVIMENTO DA CIDADE E DA CIDADANIA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR  
GUILHERME PINTO DE ALBUQUERQUE

E APROVADA EM  
PELA COMISSÃO EXAMINADORA

---

Orientadora: Prof. Dra. Deborah Moraes Zouain

---

Co-orientador: Prof. Dr. Francisco Marcelo Barone

---

Membro da Banca: Prof. Dra. Fátima Bayma de Oliveira

## **RESUMO**

O acelerado processo de urbanização no Brasil causou a concentração da população nas cidades, principalmente nas maiores cidades. O Estatuto da Cidade estabeleceu um conjunto de regras para a ordenação do uso do solo urbano em favor do bem estar coletivo. O Plano Diretor, entretanto é o instrumento que dá efetividade àquelas regras e é elaborado pelo governo e a sociedade, garantindo sua participação conjunta na criação, implementação e avaliação das políticas urbanas. O plano tornou-se um poderoso instrumento a favor dos interesses sociais incluindo a identificação de demandas e linhas de ação previamente definidas por um consenso entre a sociedade e o estado, a serem incluídas naquele plano e no plano plurianual, tendo o orçamento anual como garantia de sua execução. No entanto, qual será o melhor tipo de orçamento para assegurar a execução do que foi incluído no plano diretor? A resposta a essa questão é o foco deste estudo que comprova que o melhor tipo é o orçamento-programa construído com a participação da sociedade e do governo, através do consenso, o orçamento participativo.

## **ABSTRACT**

The fast process of urbanization in Brasil caused the concentration of population in the cities, mainly in the biggest ones. The City By-laws establish a set of rules aiming at ordering urban land utilization in favor of collective welfare. The Director Plan, however, is the instrument that gives effectiveness to that rules and is built by the government and civilians to ensure the participation of both in the creation, enforcement and assessment of urban policies. The Plan became a powerful 'social interest' tool comprising the identification of demands and previous guidelines (consensus between the society and state) to be included in such Plan and in the Multi-Annual Plan and supported by an Annual Budgetary Act ensuring their fulfillment. What is, however, the best kind of Multi-Annual Plan or Annual Budgetary Act to ensure the fulfillment of Director Plan purposes? The answer of this question is the focus of this study and it concludes that the best kind is the Programming Budgetary Act, Annual or Multi-Annual, built by the government and civilians, via consensus, the Participative Budgetary as like as Director Plan.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus familiares, amigos e professores pela consideração, alento, força, esperança, enfim, pela ajuda inestimável que me concederam, fazendo com que eu pudesse chegar até aqui para comemorar esta vitória

## SUMÁRIO

1. Introdução .....	08
2. Plano Diretor .....	11
2.1. Problemas das Cidades e Urbanismo .....	12
2.2. Breve Histórico .....	15
2.3. Conceituação .....	17
2.4. Aspectos Jurídicos .....	18
2.5. Elaboração e Conteúdo .....	23
2.6. Implementação e Monitoramento .....	26
2.7. Principais Envolvidos e Participação .....	28
2.8. O Caso do Plano Diretor de Diadema .....	29
3. Orçamento Participativo .....	32
3.1. Objetivos da Política Orçamentária .....	32
3.2. Evolução do Orçamento Público .....	36
3.3. Princípios Orçamentários .....	41
3.4. Planejamento .....	42
3.5. Técnica Orçamentária: aspectos conceituais, técnicos e metodológicos de elaboração do Orçamento-Programa .....	45
3.6. Classificações Orçamentárias .....	53
3.7. O Caso de Porto Alegre .....	55
4. Avaliação de Resultados .....	58
5. Conclusão .....	66
6. BIBLIOGRAFIA .....	73