

A evolução da cidadania e a participação popular: O orçamento participativo e os Direitos Sociais

Rita de Cássia Gimenes Arcas¹

Sumário: 1 – A cidadania no processo histórico; 2 – A cidadania na Constituição de 1988; 2.1 – Deveres fundamentais; 2.2 – A cidadania como Direito Fundamental e a participação popular; 3 – Orçamento participativo; 3.1 – Os vários instrumentos de controle do orçamento; 3.2 – A participação popular no orçamento – Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto da Cidade; 3.3 – Experiências populares no orçamento – Rio de Janeiro/RJ e Lagoa Seca/PB; 3.4 – Orçamento participativo e a experiência de Porto Alegre/RS; 4 – Conclusão; 4.1 – Orçamento participativo e suas relações com os poderes constituídos; 4.2 – Impacto nos gastos sociais; Bibliografia.

1. A cidadania no processo histórico

A cidadania, no decorrer da história apresentou diversos significados.

Na democracia ateniense, nem todos eram cidadãos com iguais direitos, entretanto, estava presente na sociedade o dever de participação e decisão sobre os assuntos da *polis*.

1 Procuradora do Estado de São Paulo. Pós-graduada em Direitos Humanos pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado. Pós-graduanda em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado.

A primeira carta política pós-revolução francesa, não obstante os três propósitos revolucionários, liberdade, igualdade e fraternidade, resultou na distinção de cidadãos: os que possuíam direitos e os detentores de direitos políticos.

A independência das 13 colônias americanas teve traço distinto da Revolução Francesa: nasce uma sociedade cultuando o valor da liberdade, inclusive de opinião e religião e de igualdade de todos perante a lei. A ideia primordial era a afirmação da independência e o estabelecimento de um novo regime político – governo constitucional calcado na separação de poderes e organizado sob a forma de federação.

Entretanto, foi a Revolução Francesa que transcendeu a França e marcou a ideia, muito mais abrangente, de termo final de um regime em que aos súditos eram dirigidos apenas deveres. Os direitos do homem, ditos naturais, existentes previamente à sociedade política, foram priorizados. Surge o Estado liberal, não intervencionista.

A liberdade era o direito por excelência, a igualdade era apenas formal, a propriedade fazia parte do rol dos direitos do homem. O desenvolvimento científico produz o crescimento das cidades e o incremento da indústria. Os trabalhadores são expostos a longas jornadas de trabalho e iniciam-se as lutas de trabalhadores pela igualdade material. Eclodem movimentos socialistas por toda a Europa em meados do século XIX.

Com a conquista de significativos direitos sociais pela luta da classe operária, anotando-se que a Constituição Francesa de 1848 reconheceu alguns direitos trabalhistas², inicia-se o período da cidadania social.

A Carta Mexicana (1917) inaugurou a ideia do Estado do Bem-Estar Social e constitucionalizou o direito de proteção ao trabalho. A Constituição de Weimar (1919) trouxe significativos avanços no campo dos direitos sociais, pois deu destaque ao direito à educação, com a garantia ao ensino básico e necessidade de autorização do Estado para funcionamento de escolas particulares; contemplou ainda o direito à saúde e à previdência e deu função social à propriedade³.

2 Constituição Francesa de 1848, art. 13: assegurou o direito ao trabalho e a garantia ao trabalho.

3 Nunes Jr, Vidal Serrano. “A cidadania social na Constituição de 1988. São Paulo, Editora Verbatim, 2009, p. 52-53.

Estão positivados os direitos sociais, também denominados direitos de segunda geração. Entretanto, houve um distanciamento em relação às obrigações com a comunidade, pois as obrigações positivas passaram a ser destinadas ao Estado, que deveria promover o bem comum ⁴.

Essa concepção moderna e individualista do cidadão, que não tem obrigações com a comunidade, mas apenas direitos exigíveis em face do Estado, vingou em razão do contexto histórico do pós-guerra.

Esse mesmo contexto faz surgir direitos chamados de terceira geração, de titularidade da comunidade doméstica e internacional, denominados direitos de solidariedade, como direito ao desenvolvimento, à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente equilibrado.

Na economia, as décadas de 70 e 80 marcam a descentralização da produção. São levados aos países periféricos parte dessa produção, gerando industrialização e ampliação do mercado de trabalho a partir das multinacionais. Inicia-se a guerra entre blocos econômicos e os Estados buscam atrair o investimento dessas empresas.

A classe trabalhadora sofre isolamento político. São várias relações de trabalho e de concorrência, o que contribui para a neutralização de movimentos políticos operários, numa equação inversamente proporcional.

De outro lado, os movimentos sociais liderados por novos atores introduzem a discussão sobre ecologia, a questão feminista, pacifista, dos consumidores, entre outros, indicando uma sociedade pluralista.

Nos anos 90, novo movimento mundial forçou a mudança do conceito de cidadania, pois a globalização era fato notório e profundas alterações da sociedade mundial demandavam novas perspectivas, especialmente encerrar a dependência dos indivíduos em face do Estado e valorizar a iniciativa e efetiva participação dos cidadãos nas questões

4 Estado de Bem-Estar Social ou Estado-Providência (em inglês: *Welfare State*) é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado (nação) como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, de acordo com a nação em questão. Cabe ao Estado do Bem-Estar Social garantir serviços públicos e proteção à população, em <http://pt.wikipedia.org/> acesso 25/8/2008

políticas. Em 1989, o mundo assiste à queda do muro de Berlin; em 1992 há a criação da União Europeia. Questões como globalização e afirmação da subjetividade na cidadania se contrapõem. Agora são grupos sociais que lutam com contornos definidos exigindo do Estado não só prestações concessivas como também transformações globais e locais.

As transformações sociais ocorrem de maneira mais rápida que o direito e colocam a cidadania, definida no Estado Providência, em questionamento. Agora a nacionalidade não pode ser pressuposto exclusivo para a caracterização da cidadania. O indivíduo é cidadão do mundo e, ao mesmo tempo, o cidadão tem suas raízes em um Estado delimitado fisicamente.

Diante da rica realidade social e também extremamente complexa, o conceito de cidadania é ampliado pelos movimentos de grupos, gerando atuação na democracia representativa, através de *lobbying*,⁵ e na democracia participativa, resgatando o princípio da comunidade.

Não há como se exigir, exclusivamente, a efetivação de direitos. A participação política torna-se fundamental.

Analisando a Carta Política de 1988, ao lado da garantia da democracia representativa está a democracia participativa. Vários são os dispositivos que preveem formas de participação popular no texto constitucional. Isto se deveu, como já ressaltado, aos movimentos sociais, que foram decisivos para a formulação de novas propostas para a Constituição Cidadã.

A inclusão no texto constitucional da democracia participativa, precisamente no artigo 1º, parágrafo único, estabelecendo que o poder emana do povo e será exercido através de representantes ou diretamente, possibilitou, com o exercício dela, a visibilidade de demandas relacionadas a direitos sociais e a efetivação de direitos através de políticas públicas, com o apoio, discussão e deliberação também do cidadão.

5 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, 2ª ed. revista e aumentada, p.1043 -Lobby(lóbi).(Ingl.) S.m. Econ. Pessoa ou grupo que, nas antessalas do Congresso, procura influenciar os representantes do povo no sentido de fazê-los votar segundo os próprios interesses ou de grupos que representam. A atividade do *lobby* é legal nos EUA.

O propósito do Estado brasileiro, inserido no artigo 3º. da Constituição, como redução das desigualdades, busca pela paz e desenvolvimento, para ser alcançado certamente necessitará da efetiva participação popular.

Do tema escolhido, participação popular, extraímos o orçamento participativo, cujas experiências obtidas com a sua implantação na cidade de Porto Alegre puderam atestar a efetivação dos direitos sociais e a mudança no perfil do cidadão, que se tornou também responsável pela gerência e fiscalização da coisa pública.

2. A cidadania na Constituição de 1988

A Constituição Brasileira não só acolhe a tradicional concepção de cidadania, circunscrita ao direito político de eleger e ser eleito, como também trouxe em seu corpo a definição desse conceito como direito fundamental, ligado ao artigo 5º, § 2º ⁶.

Isto porque, o referido § 2º assegura a existência de direitos fundamentais ainda que não previstos no texto, desde que decorrentes de princípios ou do regime adotado pela Carta Política, além daqueles contidos em tratados internacionais ratificados pelo Estado.

A cidadania é direito fundamental porque a Constituição Federal prescreve no artigo 1º ⁷, que são fundamentos do Estado Democrático de Direito, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e, no parágrafo único, a participação política, tanto direta quanto indireta dos indivíduos.

6 § 2º – Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

7 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Traduz-se em direito fundamental individual na exata medida em que ela garante o cumprimento de direitos de primeira, segunda e terceira geração.

Interessa ao presente estudo a afirmação da cidadania como direito fundamental que demanda a participação política do indivíduo, também entendida como um dever fundamental.

Nas formas de participação política do cidadão encontramos tanto *direitos* conferidos como também situações que estabelecem *deveres*, quais sejam:

1) de a coletividade defender e proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225 da CF); 2) de a sociedade amparar as pessoas idosas, garantindo-lhe, dentre outros direitos, o direito à vida (art. 230); 3) dever de a sociedade assegurar direitos fundamentais à criança e ao adolescente (art. 227).

Nessa ordem de ideias, o cidadão está determinado pela Carta Constitucional a participar da vida em sociedade, e efetivamente dar sua contribuição para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, em consonância com as determinações do artigo 3º⁸, da Constituição Federal.

Portanto, a cidadania como direito fundamental, especialmente pela participação política, é condição para a realização de direitos humanos, onde o indivíduo participará dos destinos da sociedade em que faz parte.

2.1 Deveres fundamentais

Francisco Gerson Marques de Lima⁹ sustenta que deveres são tão importantes quanto os direitos, os quais são relevantes para a vida em sociedade. O foco apenas em direitos acaba por não se discutir o tema em profundidade.

8 CF, art. 3.º: São objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação.

9 Paulo Bonavides, Francisco Gerson Marques de Lima e Faya Silveira Bedê (coordenadores), *Constituição e Democracia, Estudos em homenagem ao Professor J.J. Canotilho*, em *Os deveres constitucionais: o cidadão responsável*, São Paulo: Malheiros Editores: 2006.

Assevera que o problema dos direitos humanos gira em torno da efetividade e não na seara da positivação, pois alternam-se dificuldades de ordem econômica até mesmo política na sua implementação e satisfação, especialmente no tocante aos direitos sociais.

O tema dos deveres está intimamente ligado à solidariedade entre cidadãos, ao princípio da comunidade, afirmado por Boaventura Santos ao analisar o contrato social e o ensinamento de Rousseau, onde, para o contratualista, a vontade geral deve ser construída com a participação de todos os cidadãos sem intermediários, presente o espírito associativo, de comunidade¹⁰.

Conforme já explanado anteriormente, o cidadão não é passivo e não é dependente exclusivamente do Estado, e os movimentos sociais desde a conquista dos direitos sociais estão a comprovar o contrário.

Os deveres são, portanto, a face diametralmente oposta dos direitos, e tão quanto necessários para a remodelação da cidadania.

O termo dever pode indicar uma obrigação moral em si mesmo considerada, como proclamou Kant em seu imperativo categórico. O sujeito sente-se obrigado a fazer ou não fazer algo, e sua ação é livre. O indivíduo age por princípio interno. Para o filósofo, o dever está próximo da virtude e por isso carrega um conteúdo moral.

O dever pode ser concreto e significar obrigação determinada. Contém tanto uma significação individual de aperfeiçoamento moral como um sentido social, de obrigação legal ou contratual e que pode existir uma sanção para o caso de não ser praticado.

Inserindo o tema na seara dos direitos humanos, os quais carregam uma carga valorativa, verifica-se que a visão dos deveres deslocada dos direitos é fruto das teorias de direito de cunho individualista. Para Gregório Robles ¹¹, Locke e Hobbes rompem com a tradição de direitos e deveres, especialmente porque tinham um cunho religioso, já que todos os fenômenos estariam subordinados à vontade divina.

10 *Pela mão de Alice – O social e o político na pós-modernidade*, Cortez Editora, 2006, 11 ed., p. 138.

11 *Id* p. 156

Partiram da visão individualista do homem, desvinculado da sociedade, e, portanto, de qualquer dever. No estado de natureza, antes do estado social, todos só possuem direitos e liberdade plena. Mas como são ilusórios, pois reina a insegurança, os homens entram em conflito, o que gera instabilidade e ameaça ao grupo.

O mundo era inseguro. Cria-se o pacto social, onde os homens renunciam a direitos permanecendo o mínimo em suas mãos. Surge o Estado para a garantia da segurança. O dever aqui é artificial, e existe para garantir direitos através do pacto social.

Canotilho sustenta a existência de deveres que estão em conexão a direitos fundamentais, justificando a teoria de deveres fundamentais¹².

Para ele existem deveres conexos com direitos, como é o caso do dever cívico de voto e direito ao voto; dever de trabalhar e direito ao trabalho; dever de educação dos filhos e direito dos pais; dever de defesa e promoção da saúde com correspondente direito à proteção dela; dever de defesa do ambiente e direito a ambiente salubre; dever de defesa do patrimônio cultural e direito a fruir dele, apontando no estudo os correspondentes artigos da Constituição Portuguesa.

Lista também deveres autônomos, estando aí incluídos o dever de pagar impostos, de recenseamento e de colaboração na administração eleitoral, defesa da pátria, serviço militar.¹³

No nosso meio, o dever está associado à sua origem moral, estudado em disciplinas como Filosofia, Pedagogia, Sociologia, e no sentido jurídico está ligado ao conceito de obrigação.

Sob a perspectiva constitucional identificamos deveres com evidente conotação moral: os deveres referem-se às obrigações do cidadão com outros cidadãos e com a pátria. São exemplos de deveres, associados às idéias de Kant, a solidariedade humana, a lealdade, o sentimento de dever com o próximo e com a comunidade.

Há inequivocamente deveres na cidadania, onde o cidadão é instado a cooperar com a sociedade, honrar e defender a pátria, participar

12 CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*, 5ª ed., Coimbra, Almedina, 1992, p. 554.

13 Id p. 559-660.

do gerenciamento do Estado¹⁴. Em verdade, para ser cidadão há que ter compromisso com a comunidade.

Ricardo Lobo Torres¹⁵ sustenta que os direitos sociais e econômicos encontram deveres correlatos como o pagamento dos impostos que recaem sobre todos para financiamento de prestações gratuitas para alguns, e o sistema securitário, no qual titulares de direitos sociais e econômicos contribuem para a manutenção.

Segundo o autor, a Constituição Brasileira adotou esses deveres. Exemplo do primeiro é o serviço público de saúde e assistência social, e do segundo, as prestações no âmbito da Previdência Social. Os dois sistemas têm como apoio a solidariedade em sentidos distintos.

A importância que se reveste o dever fundamental identificado no corpo da Constituição de 1988 e uma cultura desses deveres fará com que avancemos no campo social e na efetivação de direitos sociais, pois boa parte dos entraves institucionais, políticos, dentre outros, ocorre pela inércia do cidadão que é espectador apenas de direitos.

Além disso, o cidadão deve controlar o cumprimento dos deveres do próprio Estado, especialmente aqueles relacionados com finanças públicas e ao emprego correto das verbas do orçamento.

No caso brasileiro, a participação popular é fundamental para a defesa da nação e dos brasileiros. Convivemos com inúmeros problemas de toda a ordem, políticos descomprometidos e preocupados com interesses particulares, sonegação, maus governantes, empreiteiras que influem diretamente nos orçamentos em razão de práticas até mesmo ilícitas. Os cidadãos devem ser agentes de mudança, de transformação, bem como agentes cooperativos.

No corpo da Constituição encontramos dispositivos que utilizam a expressão dever. Como exemplos: 1) artigo 144- a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos; 2) artigo 225 – direito ao meio ambiente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à

14 Lima, Francisco Gerson. *Os Deveres Constitucionais: O cidadão responsável*, p. 165.

15 TORRES, Ricardo Lobo. *A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos*, Teoria dos Direitos Fundamentais, Rio de Janeiro, Renovar, 1999.

coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para futuras gerações; 3) artigo 226 – direitos e deveres na sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher; 4) artigo 227 – dever da família, da sociedade e do Estado a proteção à criança e ao adolescente; 5) artigo 229- pais têm dever de educar e assistir os filhos menores; filhos maiores têm o dever de amparar os pais na velhice; 6) artigo 230 – a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar os idosos.

Nos dispositivos constitucionais mencionados encontramos a efetiva cooperação entre sociedade e Estado. Isso tem um significado importante em relação a questões que envolvem direitos humanos de primeira até terceira geração.

2.2 A cidadania como Direito Fundamental e a participação popular

Desde o final dos anos 70 até a década de 80, assistimos à emergência dos movimentos sociais, notadamente no Brasil, com o processo de redemocratização. Esses movimentos vinham se articulando para influir no fortalecimento da democracia, bem como participar dos rumos da política, de maneira que a sociedade escolhesse seu destino.

Então era importante não só o direito ao voto, após o período da ditadura, mas a também a conquista da participação política pela participação popular. A mobilização social por ocasião da Constituinte fez com que fossem inseridos instrumentos para a garantia de direitos dos cidadãos na Constituição Brasileira de 1988, especialmente pela participação popular.

O artigo 1º da Constituição Federal estabelece, em seu § 1º, que *“todo poder emana do povo que pode ser exercido por meio de seus representantes ou diretamente”*¹⁶. Isso significa dizer que o poder político pode ser exercido diretamente pelos cidadãos por intermédio de instrumentos de participação popular que estão dispostos na Carta Política, tais como conselhos de gestão, audiências públicas, orçamento participativo dentre outros.

16 Brasil- Constituição (1988).Pinto, Antonio Luiz Toledo et al, 4ª. ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

Por meio da participação serão alteradas as relações políticas entre governantes e governados, pois o cunho patrimonialista e clientelista continua presente na estrutura social e institucional brasileira. Urge que esses traços sejam eliminados, para que se construa ambiente de efetiva separação entre o público e o privado, o exercício impessoal do poder e o respeito aos cidadãos.

Autores como Bobbio, Arendt, Comparato, Benevides¹⁷ concluem que a cidadania só existe e se consolida com a combinação de transformações nas instituições aliada à prática da democracia pelos vários componentes da sociedade.

A participação popular deu origem a um novo olhar para a gestão da coisa pública e foram criados vários canais de participação. Junto ao Legislativo temos, como exemplo, o projeto de lei de iniciativa popular (artigo 14, III CF)¹⁸ e as audiências públicas; quanto ao Executivo, os Conselhos Gestores¹⁹.

O art.198, III²⁰, destaca a participação da comunidade na organização do Sistema Único de Saúde; as leis federais 8080/90 e 8.142/90 dispuseram sobre essa participação e transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde; o artigo 227, § 1º²¹, fixa a

17 Fedozzi, Luciano. *Orçamento Participativo- reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial, 3ª ed., 2001, p. 23.

18 Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

19 Balcão,Nilde ; Teixeira, Ana Cláudia C. “*Controle Social do orçamento público*. São Paulo, Instituto Pólis, 2003, p. 6.

20 Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III – participação da comunidade.

21 Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

participação de entidades não governamentais na promoção de programas de assistência integral de saúde da criança e adolescente; o artigo 205²² aponta a colaboração da sociedade na promoção e incentivo à educação, dentre outros.

Também oportuno lembrar a participação de dois cidadãos no Conselho Nacional de Justiça e no Conselho Nacional do Ministério Público (arts. 103, B XIII e 130, A, VI respectivamente).

Outra forma, aqui voltada ao controle e fiscalização das contas públicas, é a possibilidade conferida pelo artigo 74, § 2º da Carta Política, de que o cidadão possa denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União²³.

Carlos Maurício Cabral Figueiredo²⁴, em seu estudo, abordou a ética na gestão pública e o papel dos Tribunais de Contas e relatou a experiência do Tribunal de Contas de Pernambuco, o qual vem propiciando projetos de capacitação para o cidadão se tornar agente parceiro no controle externo. Essa experiência é de salutar importância, funcionando como uma escola de formação, pois eleva o nível de conhecimento do cidadão, amplia a fiscalização da Corte de Contas e dá cumprimento ao princípio da publicidade previsto no artigo 37²⁵ da Constituição Federal.

§ 1º – O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo os seguintes preceitos:

- 22 Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
- 23 Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
 § 2.º: Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.
- 24 FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral. *Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco* em VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 , em <http://unpan1.un.org/>, acesso em 28/6/08.
- 25 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Mas, dentre todos esses instrumentos colocados à disposição do cidadão, e que devem ser utilizados para aprimoramento da cidadania, a gestão orçamentária participativa, prevista no Estatuto da Cidade (artigo 4º, III, alínea f)²⁶ configura a ferramenta de maior relevância. Com a gestão orçamentária participativa, os cidadãos necessariamente buscam capacitação para intervir no planejamento e na alocação dos recursos para a realização das políticas públicas, bem como no necessário acompanhamento da execução do orçamento.

Também propicia educação e conscientização das pessoas a respeito de seus direitos e deveres de cidadão, questões que envolvem a sua localidade, os beneficiários de projetos, políticas públicas, e especialmente a fiscalização sobre as verbas destinadas aos diversos compromissos.

O efetivo preenchimento desse espaço de participação popular já mostra a redefinição do conceito de cidadania, que deixa de ser *status*, ou ainda, um conjunto de direitos diante do Estado, para ganhar inovação na exata medida em que temas como violência, injustiça, desigualdades, relações de poder, função do Estado, demandam cada vez mais a participação ativa dos indivíduos.

Habermas, filósofo contemporâneo e estudioso sobre a questão da democracia, assevera que o núcleo de poder político não absorve espontaneamente as demandas, ou fluxos comunicativos como ele caracteriza, gerados pela sociedade civil. Conclui que o rompimento com esse círculo somente virá com uma prática política não institucional, ou seja, através de representantes sociais que são capazes de identificar os problemas sociais com sensibilidade e linguagem adequadas. É a partir desse fluxo de comunicação que se atinge o sistema burocrático estatal, por via das instituições.²⁷

Para o filósofo, a esfera pública somente será aprimorada pela constituição dessas redes que, por sua vez, com o objetivo de criticar os resultados das chamadas instâncias de poder e decisão, atuam positivamente,

26 Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) – art. 4.º: Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: III- planejamento municipal, em especial: f) gestão orçamentária participativa.

27 Silva, Felipe Gonçalves. *Emancipação, esfera pública e direito, A teoria crítica de Jürgen Habermas*. Mente, Cérebro & Filosofia, 8ª ed., p. 14-15.

como atores do processo, nele interferindo com as suas demandas e proposições próprias. Ressalta que esse espaço é de fundamental importância e que deve ser ocupado e aprimorado constantemente, sob pena de serem, não obstante um canal para direta influência nas esferas de poder, convertidos em instrumentos de dominação.

Esse recorte filosófico constitui importante componente à superação dos desafios relacionados ao tema da participação popular.

3. Orçamento participativo

3.1 Os vários instrumentos de controle do orçamento

O orçamento participativo é uma forma de controle e participação social sobre o orçamento público²⁸. E, portanto, um exercício de cidadania.

Sua origem vem do Conselho Popular do Município de Vila Velha, no Estado do Espírito Santo, posto que entre 1986 e 1988 realizou-se o debate do orçamento municipal com o então Prefeito. O objetivo era disputar recursos públicos para os setores mais necessitados.

Mas foi em Porto Alegre, em 1989, que a experiência ganhou expressão.

Em muitos municípios brasileiros, o orçamento participativo foi resultado de iniciativas de governos que convocavam a participação da sociedade para discussão sobre a gestão dos recursos públicos, como, por exemplo, Uberlândia, Vila Velha, Porto Alegre²⁹. Em outros, em que os governos municipais não implantaram o orçamento participativo, a sociedade civil foi se organizando das mais variadas formas.

A cidade de Belo Horizonte³⁰ instituiu o orçamento participativo digital. Por intermédio dele, os cidadãos podem decidir, por votação pela

28 Carvalho, Maria do Carmo A.A.; Felgueiras, Débora, *Orçamento Participativo no ABC-Mauá, Ribeirão Pires, Santo André*, São Paulo, Polis, 2000, pg. 7.

29 Teixeira, Ana Cláudia Chaves; Grazia, Grazia de; Albuquerque, Maria do Carmo; Pontual, Pedro, *Orçamento Participativo – Democratização da gestão pública e controle social*, FASE, Fórum Nacional de Participação Popular, Fundação Rosa Luxemburgo.

30 *Como funciona o orçamento participativo*. In: Revista Eletrônica do Centro de Estudos da Metrópole, acesso em 25/8/09 <http://www.centrodametropole.org.br>

internet, a destinação de um quinto da verba participativa total. Em 2006, por exemplo, R\$ 20.250.000,00 foram destinados por meio da escolha digital direta.

Outros exemplos são os Fóruns de Acompanhamento do Orçamento Público, em que seus participantes apresentam reivindicações perante os Poderes Executivo e Legislativo, bem como exercem o monitoramento da utilização dos recursos. São as experiências de Lagoa Seca, na Paraíba, e cidade do Rio de Janeiro.

Nas diferentes formas de controle a sociedade vem se capacitando para exercê-lo adequadamente. Os participantes cidadãos procuram adquirir conhecimento sobre a elaboração e execução do orçamento, que ocorre por intermédio de atuação de organizações não governamentais, órgãos de governo através da disponibilização de dados, tudo de maneira a traduzir e explicar de forma simplificada a linguagem técnica e difícil de um orçamento.

A mola propulsora para a mobilização da sociedade tem sido, dentre outras questões da vida política, a percepção da crescente corrupção, a falta de ética dos governos e representantes, a altíssima carga tributária sem a devida contraprestação de serviços públicos de qualidade, e necessidade de superação das desigualdades dentro do Município.

Os meios de comunicação também exercem um papel de extrema relevância para a mobilização social, pois são eles que denunciam a malversação do dinheiro público e os grandes escândalos.

O Ministério Público, que tem como determinação constitucional a defesa dos interesses difusos e coletivos e de fiscalização e controle do patrimônio público no seu sentido amplo, tem sido um aliado dos participantes sociais.

A participação do cidadão ou de organizações da sociedade também pode se dar por meio do direito de petição, da representação administrativa às autoridades e ao Tribunal de Contas. Apesar do quanto relatado, em muitos casos os cidadãos acionam esses canais visando à defesa de direitos puramente individuais.

Para intensificar esse controle social, essencial que haja efetivo acesso à informação, garantia prevista no artigo 5º, XXXIII da Constitui-

ção³¹. Não se perca de vista que por parte da Administração Pública deve ocorrer transparência em seus atos, pois o artigo 37 estabelece princípios a serem seguidos pelas três esferas de poder político, tais como a publicidade e a moralidade.

O Poder Executivo deve promover efetiva divulgação do orçamento. O artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina a publicação de planos; orçamentos e Lei de Diretrizes Orçamentárias; das prestações de contas; do relatório de gestão fiscal; do relatório de execução orçamentária; das contas apresentadas pelos três Poderes e Ministério Público, juntamente com o parecer do Tribunal de Contas, inclusive em versões simplificadas. O dispositivo legal aventado estabelece que a divulgação deve ser ampla, inclusive em meios eletrônicos de acesso público³².

Todo esse panorama, ou seja, o desenvolvimento de vários processos em concomitância, estão possibilitando a transformação e conhecimento da área pública e o controle pela sociedade, a apresentação de propostas para o orçamento.³³

Esse controle público, evidentemente, gerará consequências muito positivas. Podemos identificar, primeiramente, a maior legitimidade da Administração tendo em vista a existência de diálogo com a sociedade. Outros pontos importantes são: a partilha do poder de decisão entre Estado e sociedade; o fortalecimento da cooperação; a cobrança do compromisso com a alocação dos recursos públicos pelo Administrador; o enfrentamento da corrupção; a distribuição dos recursos atingindo áreas mais carentes.

31 Art. 5º, XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

32 Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

33 Balcão, Nilde; Teixeira, Ana Cláudia C., *Controle social do orçamento público*, São Paulo, Instituto Pólis, 2003, p. 6/7.

3.2 A participação popular no orçamento – Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que fixa diretrizes gerais para a política urbana, trouxe as bases para a implantação da gestão democrática das cidades. O artigo 2º, inciso II, prevê a participação da população e associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O artigo 4º, III, tratando do planejamento municipal, estabelece no inciso “f” a gestão orçamentária participativa e no § 3º, que os recursos devem ser objeto de controle social, garantindo-se a participação dos cidadãos no controle do orçamento. Por sua vez, o artigo 44 dispõe que na gestão orçamentária participativa ocorrerão debates, audiências e consultas públicas em razão do plano plurianual, LDO e orçamento anual como condição para a aprovação no Legislativo Municipal³⁴.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) também previu a participação popular no capítulo destinado à transparência da gestão fiscal. O artigo 48 prescreve que deverá ser dada ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público, de planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e respectivo parecer, relatório resumido da execução orçamentária e de gestão fiscal, e as versões simplificadas desses documentos.

Atualmente há uma grande expectativa em torno de um projeto de lei de Responsabilidade Social, ressaltado no Fórum Brasileiro do Orçamento³⁵ e também pelo acompanhamento de projetos de lei por uma responsabilidade social empresarial, através do Instituto Ethos³⁶.

34 Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

35 Fórum Brasil do Orçamento, apoio ActionAid Brasil e Fundação Ford, em www.forumbfo.org.br, acesso em 30/4/09.

36 A regulação da responsabilidade social empresarial tem sido objeto de diversos projetos de lei no Congresso Nacional, cuja tramitação vem sendo acompanhada pelo Instituto Ethos:

As iniciativas surgem como um instrumento legislativo para garantia dos investimentos na área social e controle sobre as políticas públicas e dos resultados, com indicadores de mínimos sociais. Esses mínimos deverão se traduzir em resultados que possam ser medidos e avaliados objetivando a implementação, progressão, monitoramento dos direitos sociais, tendo como norte a proibição de retrocesso.

Busca-se a adoção de indicadores sociais nas diversas áreas e os mínimos sociais para cada uma delas, os quais seriam estabelecidos em lei. A proposta é a partida de um mínimo, com a avaliação contínua dos resultados. Por outro lado, a lei também estabelecerá que a gestão de políticas públicas e os resultados sejam fiscalizados pela sociedade civil.

Pelo projeto, serão implantados Conselhos de Monitoramento compostos por representantes da sociedade e órgãos de pesquisa (universidades, fundações), os quais analisarão os resultados alcançados. Eventuais retrocessos ensejariam ação do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

A primeira lei de responsabilidade social é do Município de São Sepé, no Rio Grande do Sul, promulgada no ano de 2003 ³⁷. A referida

– PL 1305/2003 (www.camara.gov.br/sileg/) – Dispõe sobre a responsabilidade social das sociedades empresárias e dá outras providências, criando a Lei de Responsabilidade Social, bem como o Conselho Nacional de Responsabilidade Social, que será o órgão regulador e fiscalizador;

– Debate Ethos – Lei 1305/2003 (www.ethos.org.br/docs/conceitos_praticas/publicacoes/Debates/ethos_debate_lei_da_rse.doc);

– PL 1351/2003 (www.camara.gov.br/sileg/) – Estabelece normas para a qualificação de organizações de responsabilidade sócio-ambiental e dá outras providências.

– PL 2110/2003 (www.camara.gov.br/sileg/) – Dispõe sobre a demonstração social das empresas e dá outras providências;

– PL 2304/2003 (www.camara.gov.br/sileg/) – Altera a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, estabelecendo a responsabilidade social como critério de desempate em licitações públicas., em www.ethos.org.br, acesso em 2/5/09

37 Lei de Responsabilidade Social de São Sepé-RS, Lei Municipal n. 2567, de 12 dezembro de 2003. *Estabelece normas voltadas à Responsabilidade Social na Gestão Pública do Município de São Sepé e dá outras providências.*

Capítulo I – DA RESPONSABILIDADE SOCIAL

Art. 1º – São instituídas pela presente lei, normas voltadas à Responsabilidade Social na Gestão Pública do Município de São Sepé-RS, objetivando a promoção do desenvolvimento sustentável no Município, focado no cidadão e no capital social existente.

lei estabelece como sendo de responsabilidade social a gestão pública municipal, que atuará por uma ação planejada, integrando os poderes públicos, bem como por parcerias com o terceiro setor e iniciativa privada. O objetivo é a promoção de políticas públicas com base em dados colhidos na sociedade, bem como a avaliação e fiscalização dessas políticas, aptas a dimensionar o cumprimento de metas de melhoria de indicadores sociais.

3.3 Experiências populares no orçamento – Rio de Janeiro/RJ e Lagoa Seca/PB

O controle social do orçamento tem sido realizado por meio de fóruns populares de acompanhamento do orçamento. Esses fóruns são constituídos por integrantes da sociedade civil e defendem propostas para o orçamento e monitoramento da execução orçamentária.

Muito embora os fóruns populares não possuam poder deliberativo, as experiências realizadas em duas cidades de Estados muito diferentes apontaram resultados positivos, e que de alguma forma houve mudança no meio social.

Os relatórios foram extraídos de publicação do Instituto Polis ³⁸.

Parágrafo 1º – A Responsabilidade Social na Gestão Pública Municipal constitui-se na ação planejada e transparente do Poder Público Municipal, integrado com os Poderes Públicos Estadual e Federal, por meio de parcerias sociais com o Terceiro Setor e com a Iniciativa Privada, visando a implementação de políticas públicas, planos, programas, projetos e ações eficazes e descentralizados, com base em diagnósticos atualizados e constituídos a partir da construção pela sociedade, juntamente com sistemas de acompanhamento, avaliação e prestação de contas permanentes, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios, capazes de afetar o cumprimento das metas de melhoria dos indicadores sociais do Município.

Parágrafo 2º – As disposições desta Lei aplicam-se ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo do Município de São Sepé.

Art. 2º – As políticas públicas nas áreas econômica, financeira, social, ambiental e de infraestrutura deverão pautar-se pelos padrões de Responsabilidade Social na Gestão Pública.

Art. 4º – Deverá a Administração Municipal implementar o Programa de Responsabilidade Social em todos os níveis de atuação do Governo, através do PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, estruturados na forma de Orçamento Programa.

- 38 O Instituto Polis é um instituto de estudos, formação e assessoria em políticas sociais. É uma sociedade civil sem fins lucrativos, apartidária e pluralista fundada em junho de 1987. Objetiva a reflexão sobre o meio urbano e a intervenção na esfera pública das cidades, de forma a contribuir para a democracia, a melhoria da qualidade de vida e ampliação dos direitos da cidadania (em www.polis.org.br) Realiza seminários, encontros e possui publicações de

Abordaremos, primeiramente, a experiência do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro.

A pesquisa apresentou alguns aspectos da cidade: o município possuía quase 6 (seis) milhões de habitantes segundo o censo 2000; 95% (noventa e cinco por cento) da população é alfabetizada e existe boa rede escolar. Há regiões com acesso precário à saúde, educação, saneamento, dentre outros, especialmente nos morros, onde estão situadas inúmeras favelas. Quase 20% (vinte por cento) da população reside em favelas, o que corresponde a mais de um milhão de pessoas. Não se perca a extrema violência, associada ao tráfico de drogas e armas. Certamente são muitos os problemas vividos pela cidade e seus munícipes.

A busca de democratização do orçamento começou em 1995, com a instalação do Fórum, cuja iniciativa foi do IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), capitaneado pelo sociólogo Betinho. Os objetivos eram participação, transparência e inversão das prioridades sociais, sendo composta por pessoas e entidades.

O fórum passou a desenvolver muitas atividades, especialmente acompanhar a Lei Orçamentária Anual. Em 1995, foram disponibilizadas, via internet, informações sobre o orçamento, por iniciativa da Controladoria do Município, o que foi fundamental para o fórum.

Um exemplo de bem sucedida prática do fórum foi o monitoramento do orçamento na época da epidemia da dengue no Município, em 2001, o que possibilitou a identificação de programa de erradicação do mosquito transmissor em que foi aplicada apenas 75% (setenta e cinco por cento) de sua receita. O Município dispunha da receita integral, mas havia sido contingenciada pelo Executivo, a exemplo de outras ocasiões identificadas pelo Fórum. O fato foi noticiado ao público e houve grande repercussão.

Em outra ocasião, em 2002, em razão da garantia de acesso à informação, o GPV – Grupo pela Vida – identificou a existência de recursos na área da saúde, entretanto, não eram destinados para a compra de me-

temas pertinentes ao seu objetivo. A pesquisa referida foi avaliada na publicação de número 44., *Controle Social do Orçamento Público*, organizadoras Nilde Balcão e Ana Cláudia C. Teixeira, 2003

dicamentos para portadores de HIV. Isso possibilitou o questionamento sobre a utilização irregular da verba e a sua correção.

O fórum constituiu alianças com vereadores, o que possibilitou que as informações relevantes para o monitoramento do orçamento fossem repassadas pelos parlamentares. Mesmo assim, a incorporação de propostas no orçamento foi pequena e então o fórum passou a discutir sugestões de emenda à lei orçamentária, as quais eram negociadas com os vereadores para que o fizessem como de sua autoria. Com essa estratégia o fórum conseguiu vitórias.

Em março de 2001, a Câmara aprovou projeto de lei que dispôs sobre a participação da comunidade no processo de elaboração, destinação de recursos e monitoramento do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária propriamente.

A lei determinou que o Executivo realizasse reuniões com a comunidade sobre a proposta orçamentária e para a eleição de representantes por região no Conselho Popular do Orçamento e nos Fóruns Populares. Em novembro de 2002, a Prefeitura já destinava recursos para o orçamento participativo, que contava com um número de 80 (oitenta) a 120 (cento e vinte) participantes nas regiões.

A segunda experiência é a do Município de Lagoa Seca, no interior do Estado da Paraíba.

Trata-se de um município de pequeno porte, distante 129 (cento e vinte e nove) quilômetros da capital e que conta com 24.000 (vinte e quatro mil) habitantes. Praticamente toda sua extensão é ocupada por pequenas propriedades rurais. A principal atividade econômica é a produção de hortifrutigranjeiros e existe uma única fábrica instalada no Município que produz farinha.

Não há muitos empregos disponíveis na cidade. A maior parte dos empregos está concentrada no serviço público, o que contribuiu para o agravamento da pobreza e a falta de perspectivas dessa população.

As relações políticas e sociais são marcadas pela compra de votos, pela intimidação dos eleitores, pelos favores. Esse é o pano de fundo do espaço político e um círculo vicioso: o público torna-se privado dos políticos locais, gerando a permanência no poder.

Em 1992, um grupo da oposição se elegeu para a diretoria do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, ocasião em que passaram a realizar reuniões com o propósito de encaminhamento de propostas dos agricultores para o orçamento público.

Entre 1996 e 1997, foi elaborado um estudo da realidade local de modo a sustentar propostas de políticas públicas para o desenvolvimento rural. Um grupo de agricultores realizou o estudo de campo, em todas as regiões do Município e extraíram daí propostas para as demandas existentes e algumas soluções. Dessa motivação dos cidadãos iniciou-se a capacitação dos agricultores, especificamente com a constituição de um Banco de Sementes Comunitário, instalação de cisternas para a captação de água das chuvas e a construção de barragens.

Já em 1998, com a união de outros movimentos sociais (associações comunitárias, pastorais da Igreja Católica, dentre outros) o fórum tomou força e corpo e, a partir daí, passou a discutir, a apresentar propostas para os problemas sociais, bem como a denunciar irregularidades na gestão pública, especialmente no tocante ao orçamento. Nesse mesmo ano o Fórum fez uma representação junto ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público solicitando investigação sobre o mau uso dos recursos públicos pelo Prefeito, pois surgiram várias denúncias.

O Fórum passou a acompanhar a tramitação do orçamento público, muito embora o Executivo e Legislativo não cumprissem os prazos, o que gerava dificuldades na fiscalização.

Concomitantemente, o Fórum buscou assessoria para se capacitar, possibilitar a análise dos documentos e entender a linguagem do orçamento. Produziu com a colaboração do Centrac – Centro de Ação Social, boletins informativos, e através deles divulgava irregularidades do Executivo e as ações do Tribunal de Contas. A repercussão foi muito positiva, e alertou a população quanto à imprescindível fiscalização do orçamento, com vistas à destinação e à aplicação dos recursos.

As manifestações do Fórum acabaram por registrar a improbabilidade administrativa do Prefeito, que ocorreu em sede judicial.

A partir daí, a Câmara de Vereadores passou a respeitar os prazos, bem como se comprometeu a encaminhar ao fórum os documentos

que porventura solicitassem. Nessa ocasião, o Executivo, que realizava compras com empresas fora do Município, passou a contratar com o comércio local.

Foi através das audiências públicas determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal que o Fórum apresentou propostas, as quais são previamente decididas com as lideranças sociais através da eleição das prioridades para cada secretaria de Estado. Os participantes foram divididos em setores para acompanhamento das diversas fases dos investimentos públicos, inclusive, visando à fiscalização.

Não obstante os avanços, a relação com os vereadores não possibilitou que as propostas populares fossem incluídas no orçamento. Não há discussão no Poder Legislativo sobre o orçamento público, e por parte do Executivo, o mesmo toma como base um orçamento de cidades vizinhas e realiza a réplica, apresentando-o ao Legislativo, sem considerar a realidade própria do Município.

O grande desafio será, sem dúvida alguma, a incorporação das propostas do fórum no orçamento, pois o assistencialismo é uma prática para manter o poder político funcionando de forma viciada, e o controle social é uma ferramenta importante para desconstruir esse cenário; por isso tanta resistência.

Não obstante o quanto exposto, certamente houve mudança significativa na sociedade local em consequência do agir dos cidadãos. Vê-se que, mesmo timidamente, diante dos inúmeros desafios, foi por meio do fórum que a moralidade administrativa foi restaurada pela condenação por improbidade do Prefeito, graças às pertinentes manifestações dos integrantes do fórum.

Foram apresentadas propostas de emenda ao orçamento e iniciado um canal de comunicação com membros do Legislativo local; ademais, seus integrantes foram capacitados de maneira a acompanhar a tramitação do orçamento.

No orçamento estarão discriminados os gastos públicos, especialmente como políticas públicas para a implementação de direitos sociais. É através de sua fiscalização que ganhos ocorrerão para a sociedade e seus integrantes, aliado ao fato de que os poderes constituídos passam a agir com maior transparência.

3.4 Orçamento participativo e a experiência de Porto Alegre/RS

O orçamento participativo foi instituído pela Prefeitura do Município de Porto Alegre e se caracteriza pela gestão pública com a participação direta dos cidadãos, tanto na elaboração quanto na execução do orçamento, onde são eleitas as prioridades que receberão investimento público.

Foi lançado em 1989, pela Frente Popular (a Frente Popular significou a união dos partidos populares – Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Comunista do Brasil – PC do B, que assumiu o governo municipal em parceria com os movimentos comunitários).

Resultou em ganhos para a sociedade local; tem sido destacado como expressão importantíssima da democracia participativa, e tirado como exemplo a países da Europa e América Latina. Conforme a ONU, a experiência é uma das 40 (quarenta) melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil.³⁹

Uma cidade peruana predominantemente rural, Monobamba (região central do Peru), com menos de 5 mil habitantes, investiu na participação ativa dos munícipes, para promover o desenvolvimento local. A cidade se tornou referência na implantação do orçamento participativo e em 2006 foi considerada cidade-irmã de Porto Alegre (RS). As referidas experiências foram publicadas na Conferência Internacional de Cidades Inovadoras, em março de 2010.

Através de pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular⁴⁰, no ano de 2000, constatou-se que são 103 (cento e três) experiências de orçamento participativo em Municípios no Brasil e que a maior parte delas ocorreu em localidades de até 50 (cinquenta) mil habitantes.

39 <http://www2.portoalegre.rs.gov.br>, acesso em 28/6/08.

40 CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque, TEIXEIRA, Ana Cláudia C.; ANTONINI, Luciana; MAGALHÃES, Inês, *Orçamento Participativo nos Municípios Paulistas, gestão 1997-2000*, São Paulo, Polis, 2002, nº 32, p. 7.

Em termos regionais, as experiências, em sede de Municípios, contabilizaram 47 (quarenta e sete) na região Sudeste, 39 (trinta e nove) na região Sul e apenas 3 (três) na região Norte do País. Em relação ao partido político em que o Prefeito é filiado, é grande a concentração em partidos de esquerda, mas há muitas experiências com partidos considerados de direita – mais de 10% (dez por cento) do total.

Conforme já mencionado em capítulo anterior, o orçamento participativo tem como princípios regras universais de participação, tanto na instância administrativa quanto na sua regulação para o funcionamento propriamente e o processo de decisão é descentralizado, pois a cidade é dividida em regiões.

Isso significa dizer que o poder é compartilhado, sendo que aliada à decisão popular está o corpo técnico a declarar a viabilidade da obra eleita pelos participantes. No caso de Porto Alegre, esses dois universos coexistiram e as demandas que não fossem aprovadas no estudo técnico eram desconsideradas; a alocação de recursos iria preferencialmente a obras já iniciadas e as demandas estratégicas do Executivo para a ampliação da infraestrutura da cidade não poderiam ser afastadas.

Exemplos, segundo Fedozzi⁴¹: para a pavimentação de vias necessárias com largura mínima, de sorte que seria possível negociar com os moradores o recuo das casas; impedimento de realização de obras em áreas de risco ou inundáveis e obras de grande porte que objetivassem o planejamento da cidade como um todo (estação de tratamento de água e esgoto).

O planejamento e alocação de recursos são pautados pela discussão prévia com as comunidades. Seus integrantes são reconhecidos e a decisão ocorre em meio a um processo com regras claras e universais, mediante escolha de prioridades eleitas. Daí se extrai que a esfera pública cria um ambiente em que o controle é facilitado, impossibilitando a utilização privada de recursos públicos e a prática corriqueira de clientelismos.

A prática orçamentária participativa, no caso da cidade de Porto Alegre, alterou a relação clientelista existente entre membros do Legisla-

41 Id p. 148.

tivo e os eleitores. O vereador não é mais aquele que levará determinado benefício a uma população carente de maneira a exigir o voto posteriormente, expondo a prática como um favor. Desapareceu a figura do agenciador e esse se tornou o ponto de conflito com os parlamentares. Verificaram-se embates ferrenhos com vereadores e membros da sociedade civil.

Na cidade gaúcha, foi o Executivo quem deu início à prática através de interação com os movimentos populares; por essa razão os conflitos persistiram no Legislativo com relação à participação popular.

Para a prática do orçamento participativo, a cidade de Porto Alegre foi dividida em regiões, com base em critérios geográficos, sociais e de organização comunitária e também por instâncias temáticas: organização da cidade e desenvolvimento urbano, circulação e transporte, saúde e assistência social, educação, cultura e lazer e desenvolvimento econômico e tributação.

O ciclo do orçamento participativo é composto por três momentos: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal.

São promovidas reuniões plenárias nas regiões e nas instâncias temáticas. A primeira é destinada à prestação de contas sobre o plano de investimento aprovado no ano anterior, o que foi cumprido ou não, e o que está em andamento. Na segunda rodada, os moradores de cada rua, de cada bairro e os participantes das instâncias temáticas, escolhem suas prioridades e elegem seus conselheiros – com mandato de um ano – para o orçamento participativo.

Fase fundamental deste processo entre essas duas rodadas, são as diversas reuniões realizadas pela população para o levantamento de suas principais carências, estabelecendo-se a enumeração, ações e obras de acordo com a urgência.

Técnicos do governo e conselheiros sentam-se à mesa para discutir prioridades, definição e execução de obras, políticas, dentre outros. O orçamento participativo é um processo de total interação, que se molda às necessidades locais, com debate entre o Governo Municipal e a população.

Eleitas as prioridades das regiões, temos a distribuição dos investimentos que serão aplicados de acordo com critérios objetivos definidos pelo Conselho do Orçamento, ou seja, os representantes comunitários valendo-se de informações do orçamento, discutem e defendem as prioridades de cada região⁴².

Os critérios são: 1) carência do serviço (conforme dados da Prefeitura e avaliação com os representantes comunitários); 2) número de pessoas em áreas de carência máxima (aqui é feita verificação quantitativa e qualitativa, com o levantamento do número de habitantes nos locais que não possuem o mínimo em infraestrutura e serviços; 3) população total inserida no orçamento; 4) prioridade atribuída pela região.

A cada um desses quesitos são atribuídas notas – que variam de 1 (um) a 4 (quatro) – seguindo a proporção direta: 1) população da região ou área de carência (quanto maior a população atingida, maior a nota); 2) grau de carência no item do investimento (quanto maior a carência, maior a nota; 3) grau de prioridade ao item escolhido (quanto mais necessária e prioritária a escolha, maior a nota).

Também são atribuídos os pesos 1 (um) a 3 (três) que serão proporcionais à importância que foi atribuída pelo Conselho do Orçamento ao critério em questão.

A nota que cada região recebe é multiplicada pelo peso, obtendo-se a pontuação que determinará o percentual de recursos que a região receberá em cada item de investimento.

As necessidades dos Municípios são muitas e a arrecadação longe está de corresponder a elas. Conta-se a isso as receitas vinculadas (saúde e educação) sobrando pouco, o que limita a capacidade de investimentos.

A eleição das prioridades através do orçamento participativo é uma oportunidade única para que o orçamento seja distribuído visando reduzir desigualdades. Aplicam-se critérios de justiça distributiva, pois o todo é considerado em relação à parte e vice-versa.

O orçamento participativo possibilita a discussão e o conhecimento dos problemas locais e as deficiências da cidade. Seus integrantes po-

42 FEDOZZI, Luciano, “Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre”, Porto Alegre, 2001, Tomo Editorial, 3ª ed., p. 113.

dem trazer uma contribuição muito significativa para a melhoria das condições de vida da população, especialmente da mais carente. Isto porque além das propostas virem de prioridades eleitas pelo modelo do orçamento participativo, que já foi discutido e votado, e identificada a prioridade das prioridades, a maior parte de seus integrantes são pessoas com carência de recursos, que fazem da sua participação a possibilidade de efetiva melhoria nas condições de vida da localidade.

Além disso, a principal consequência é a mudança de atitude do cidadão, que passa a encarar a cidade, o seu local, como um espaço público a ser preservado e aperfeiçoado.

Ainda há a outra face fiscalizadora, voltada para o bom andamento e aplicação de verbas públicas. Mesmo que a gestão participativa no Brasil esteja num estágio inicial, representa ela condição essencial para a própria educação dos cidadãos participantes que, conhecedores de seus direitos, passam a ser atores sociais, juntamente com o Poder Público.

Quanto ao perfil dos participantes, segundo dados colhidos junto aos integrantes do Orçamento Participativo de Porto Alegre, em 1995,⁴³ tem-se que a maioria está na faixa dos 40 anos, cor branca, renda familiar de até cinco salários mínimos e escolaridade até o primeiro grau completo.

O mapeamento dos participantes sociais evidencia que eles pertencem aos setores populares, e seus componentes estão ligados ao setor de serviços. Homens e mulheres participam quase que igualmente – 46,78% (quarenta e seis vírgula setenta e oito por cento) são mulheres e 52,25% (cinquenta e dois vírgula vinte e cinco por cento) são homens; quase metade participa de alguma associação de moradores.

No ano de 1995, entre os participantes das assembleias regionais e temáticas, 56% (cinquenta e seis por cento) das pessoas declararam que haviam sido beneficiadas por obras e serviços do orçamento participativo e a tendência é que esse índice seja maior. Com efeito, quanto maior o tempo em que haja a participação, maior o número de beneficiários,

43 Pesquisa realizada por Luciano Fedozzi em parceria com a Prefeitura de Porto Alegre e organizações não governamentais FASE/RS, CIDADE, Rebecca Abers (UCLA), mediante amostragem, em julho/agosto de 1995

pois dentre os que compareceram por seis anos, 72% (setenta e dois por cento) responderam ter recebido benefícios.

A partir do trabalho dos pesquisadores Adrián Lavalle, Peter Houtzager e Graziela Castello dentro da linha de pesquisa sobre Associações Cíveis e Redes nas Políticas Públicas no CEM-Cebrap, temos os seguintes resultados do modelo de Porto Alegre: 1) em 1990, no início do processo, 80%(oitenta por cento) da população tinha acesso à rede de água potável, o que em 2002 aumentou para 98% (noventa e oito por cento); 2) em 1989, o sistema de esgoto beneficiava 46% (quarenta e seis por cento) da população, chegando a 85%(oitenta e cinco por cento) em 1996; 3) o número de matrículas nas escolas públicas foi triplicado de 1989 a 1999 ⁴⁴.

Ana Cláudia Teixeira, em estudo sobre a gestão participativa do período de 2005 a 2008 em Municípios e Estados brasileiros⁴⁵, destaca que o orçamento participativo não é um modelo único, sendo que deve ser criado para cada realidade distinta, com suas questões específicas. Enfatiza que o aperfeiçoamento da experiência entre sociedade e Estado demanda tempo, e o esforço deve ser conjunto, pois são duas linguagens distintas que devem convergir. Por isso que muitos defendem que a existência de lei definindo o orçamento não permitiria que cada Município amoldasse o orçamento participativo de acordo com suas necessidades locais.

Ressalta, por fim, que os impactos da participação na esfera governamental são visíveis, crescendo a preocupação com a garantia de continuidade das experiências entre diferentes gestões. O estudo identificou várias experiências que o orçamento persistiu mesmo havendo mudança de governo, o que significa dizer que, nesses casos, a participação orçamentária já se transformou em política de Estado.

A autora aponta como desafios: 1) o orçamento participativo como poder vinculante;

44 Venâncio, Rafael Duarte Oliveira, *Como funciona o orçamento participativo*, in: Revista Eletrônica do Centro de Estudos da Metrópole, acesso em 28/6/08 <http://www.centrodame-tropole.org.br>

45 TEIXEIRA, Ana Cláudia, SERAFIM, Lizanda, *Balanço e desafios para a continuidade do Orçamento Participativo – gestão 2005-2008*, <http://www.polis.org.br>, acesso em 29/6/08.

2) necessidade de formação e capacitação técnica e política da sociedade civil e do governo; 3) articulação e vinculação com outras formas de participação, tendo em vista a construção de um projeto de controle social;

Com efeito, muito ainda há por construir. Em pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular⁴⁶, verificou-se que em um terço de experiências com o orçamento participativo, ocorreram mudanças na forma de administração dos serviços e obras públicas. Essa conclusão aponta para um desafio, pois quanto mais mudanças no modo de administrar, maior será o controle da gestão compartilhada.

Outros aspectos de interesse e aperfeiçoamento: os recursos nem sempre são adequados às diversas demandas sociais, o que ocorre é a disputa por demandas eleitas; há reivindicações relacionadas à infraestrutura e outras para investimentos em políticas públicas mais abrangentes; há casos de ingerência com outros temas de planejamento urbano ou políticas já definidas pelos Conselhos de Saúde, por exemplo.

O orçamento participativo, num segundo momento, necessitará dialogar com outros canais de participação como os conselhos, visando uma amplitude da gestão municipal, de sorte a somar forças e possibilitar a qualidade de vida de diversas frentes (infraestrutura, habitação, saneamento, saúde, cultura, lazer, dentre outros).

4. Conclusão

4.1 Orçamento participativo e suas relações com os poderes constituídos

Evidenciamos práticas que relatam dificuldades nos Fóruns Populares, mas, por outro lado, o Executivo tem sido impelido a iniciar experiências de orçamento participativo em função do Estatuto da Cidade. Necessária não só a iniciativa, mas o empenho para que exista diálogo entre participantes e Legislativo e a prática seja mantida por sucessivas administrações.

46 TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; Grazia, Grazia; Albuquerque, Maria do Carmo; Pontual, Pedro, “*Orçamento Participativo – Democratização da gestão pública e controle social*”, FASE, Fórum Nacional de Participação Popular, Fundação Rosa Luxemburgo.

O Legislativo, por sua vez, exerce também um papel relevante, pois na discussão sobre o projeto de lei orçamentária cabem as emendas, que são um poderoso instrumento numa sociedade ainda marcada pelo clientelismo e pelo favor. Em muitas situações, ainda persiste a troca de projetos de interesse de determinado eleitorado para que o parlamentar garanta votos para a próxima eleição.

O orçamento participativo é um valioso instrumento para romper com essa prática, pois as discussões vão avaliar as prioridades e elencá-las. Eleitas as prioridades pela votação de delegados e conselheiros, a população não está dependente dos vereadores exclusivamente, e a discussão se amplia. Por outro lado, a apresentação de emendas por parlamentares, desvirtuando as prioridades eleitas no orçamento participativo, coloca-os em situação não muito cômoda perante a população. Esse instrumento poderoso acaba com esse vício da representação.

No dizer de Luciano Fedozzi⁴⁷, a dimensão proposta pelo orçamento participativo enfoca especialmente mudanças de ordem estrutural na forma já arraigada de gestão do orçamento público e também de legitimação do poder em razão da participação popular.

Constitui-se na gestão compartilhada entre Estado e sociedade lançando um novo modelo político-administrativo em total confronto com o caráter patrimonialista que teve predominância na formação da sociedade brasileira e também do Estado.

As experiências mencionadas, especialmente em Municípios de cunho patrimonialista, como é o caso de Lagoa Seca, confirmaram que o espírito associativo, aliado à informação, deu início à transformação do poder local e da própria sociedade.

Estudos de José Rodrigo Rodriguez, sobre o direito contemporâneo⁴⁸ a partir da análise de Franz Neumann, indicam que as várias alternativas institucionais captam as demandas sociais e transformam-nas

47 FEDOZZI, Luciano, *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre, 2001, Tomo Editorial, 3ª ed., p. 27.

48 *Fuga do Direito – Um Estudo sobre o Direito Contemporâneo a partir de Franz Neumann*, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 22 e seguintes. Meneghetti Neto, Alfredo, Uma avaliação dos gastos em educação e saúde nos municípios gaúchos, in www.pucrs.br/eventos/eeg/trabalhos/93.doc, acesso em 9/8/10.

em futuras decisões. Essas instituições organizam o fluxo das demandas (poder social) para a tomada de decisões (poder estatal).

Portanto, na linha de tudo quanto já exposto, a sociedade tem um papel importantíssimo para que se aprimorem as instituições. Para Rodriguez, a sociedade brasileira dispõe de modelos institucionais capazes de controlar o exercício de poder. As anteriores considerações a respeito do controle social através das instituições confirmam essa tese.

A participação popular no formato “orçamento participativo”, como vimos, é uma nova instituição social, capaz de ser um canal autônomo para o controle do poder, participação nas decisões e implementação de direitos sociais.

4.2 Impacto nos gastos sociais

Mesmo com a necessidade de aprimoramento, as pesquisas do Fórum do Orçamento Participativo confirmam que é a partir dele que há aumento nos gastos sociais e implementação de direitos sociais. Exemplo destacado pelo Município de Santo André foi o aumento da priorização da saúde no primeiro ano de gestão participativa; quanto a Porto Alegre, o salto dos investimentos de saneamento básico e o aumento substancial no número de matrículas na rede pública de ensino.

No Rio Grande do Sul, segundo o estudo de Alfredo Meneghetti, economista e professor da PUC-RS, o Governo do Estado do RS, por exemplo, tem encaminhado previsões dos investimentos considerados prioritários em cada uma das 22 regiões do Estado para o Conselho do Orçamento Participativo Estadual (COP).

Sobre a questão do orçamento participativo existem divisões. Alguns argumentam que mesmo com essa forma mais participativa os ganhos são em termos de legitimidade democrática, entretanto, o Executivo perdeu autonomia administrativa.

Como já nos reportamos, as inúmeras e diferentes experiências sobre orçamento participativo comprovam que cada localidade vai adaptando suas necessidades. Há situações em que a comunidade obteve acesso à informação e daí decorreu, inicialmente, apenas a fiscalização sobre os gastos públicos; num segundo momento, os respectivos fóruns passaram

a elaborar propostas, as quais eram aceitas ou não; em outros, construiu-se um canal com o Poder Legislativo, onde propostas foram levadas para incorporação sob a forma de emendas; em outros há um percentual do orçamento, variável, que é destinado à participação popular.

De toda forma, como os Estados e Municípios brasileiros têm necessidades muito diferentes entre si, o ganho está no exercício do controle social sobre o orçamento, na inclusão de pessoas, geralmente de comunidades carentes, na intervenção e decisão sobre questões relevantes no município, na capacitação dos cidadãos e especialmente na efetivação de direitos sociais, em parceria com o Estado.

Não se perca que deve existir um balanceamento entre as várias formas de orçamento participativo e o plano plurianual. Com efeito, trata-se este último do planejamento estratégico para a execução da proposta política vencedora. Esse planejamento traduzido no plano plurianual está calcado em estudos técnicos ajustados às necessidades que serão sanadas em médio e longo prazo, numa perspectiva, inclusive de ampliação dos diversos direitos sociais. O orçamento participativo, na medida em que elege prioridades de caráter imediato, deve ser incorporado a esse planejamento, sem que se perca essa perspectiva de participação direta.

Não obstante, há que se ter também como fato limitador a questão da reduzida capacidade de investimentos dos municípios brasileiros. Aliado a isto, as grandes questões que se apresentam, de extrema complexidade e execução, envolvendo as regiões metropolitanas também são um componente a mais para ser dosada a participação em relação ao planejamento plurianual.

São múltiplas questões que devem ser adequadas num ambiente de fiscalização, progressão de direitos e de escolhas técnicas.

Bibliografia:

BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. *Controle Social do orçamento público*. São Paulo: Instituto Pólis, 2003, nº 44.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nélson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gerson Marques de; BEDÊ, Faya Silveira. *Constituição e Democracia: Estudos em homenagem ao Prof. J.J. Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Reflexões sobre o Conceito Jurídico de Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo A.A.; FELGUEIRAS, Débora. *Orçamento Participativo no ABC”, Mauá, Ribeirão Pires, Santo André*. São Paulo:Polis, 2000, n.º 34

_____, TEIXEIRA, Ana Cláudia C.; ANTONINI, Luciana; MAGALHÃES, Inês. *Orçamento Participativo nos Municípios Paulistas, gestão 1997-2000*, São Paulo: Polis, 2002, n.º 32.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*“, 6.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu, *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 2004.

FEDOZZI, Luciano Joel. *Do Patrimonialismo à Cidadania, Participação popular na Gestão Municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Dissertação Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, março 1996.

_____. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001, 3ª ed.

HERKENHOFF, João Baptista. *Direito e Cidadania*, São Paulo: Uniletras, 2004.

LIMA, Francisco Gerson Marques. *Os deveres constitucionais: o cidadão responsável*. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gerson Marques de; BEDÊ, Faya Silveira. *Constituição e Democracia: Estudos em homenagem ao Prof. J.J. Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 140-184.

LOPES, Ana Maria D’Avila. *A cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988: Redefnindo a Participação Política* in BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gerson Marques de; BEDÊ, Faya Silveira. *Constituição e Democracia: Estudos em homenagem ao Prof. J.J. Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARCONDES, Danilo, *Iniciação à História da Filosofia – Dos Pré-Socráticos a Wittgenstein*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2007, 11 ed.

MINHOTO, Antonio Celso Baeta. *Os desafios contemporâneos da eficácia, efetividade e dos conflitos no campo de direitos fundamentais*. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional, ano 15, outubro-dezembro 2007, vol. 61, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. *Democracia Semidireta no Brasil Pós-1988: a experiência do orçamento participativo*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2004.

MORRIS, Clarice. *Os Grandes Filósofos do Direito*, Leituras escolhidas em direito. Tradução Reinaldo Guarany, São Paulo, Martins Fontes, 2002.

NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira. *A judicialização da política no Brasil*. Revista de Direito e Política, vol. XIII, abril a junho 2007, ano IV, IBAP, p. 67-70.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A cidadania social na Constituição de 1988*. São Paulo, Editora Verbatim, 2009.

PEREZ, Marcos Augusto. *A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Reflexões sobre o Conceito Jurídico de Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 163-176.

PORTELA, Fernando; VESENTINI, José William. *Êxodo rural e urbanização*, São Paulo, Ática, 2005, 17 ed.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; Grazia, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil, período de 1997 a 2000*. São Paulo: Vozes, 2003.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Fuga do Direito – Um estudo sobre o direito contemporâneo a partir de Franz Neumann*, São Paulo: Saraiva, 2009.

SANTIN, Janaína Rigo e Mattia, Ricardo Quinto. *Gestão Democrática da Cidade: novo paradigma para a Administração Pública*, in: Revista de Direito Constitucional e Internacional, Cadernos de Direito Consti-

tucional e Ciência Política, ano 16, julho – setembro de 2008, Editora Revista dos Tribunais.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela Mão de Alice, o social e o político na pós-modernidade*, 11 ed., São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, Felipe Gonçalves. *Emancipação, esfera pública e direito. A teoria crítica de Jürgen Habermans, Mente, Cérebro e Filosofia*, 8ª ed.

SILVA, Jose Afonso. *O sistema representativo, democracia semi-direta e democracia participativa*, Revista do Advogado, Estudos de Direito Constitucional em homenagem a Celso Ribeiro Bastos, ano XXIII, novembro de 2003.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; GRAZIA, Grazia de; Albuquerque, Maria do Carmo; Pontual, Pedro. “*Orçamento Participativo – Democratização da gestão pública e controle social*”, FASE, Fórum Nacional de Participação Popular, Fundação Rosa Luxemburgo.

_____. *Os Sentidos da Democracia e da Participação*. São Paulo, Polis, 2005, publicações Polis n.º 47.

Referências por meio eletrônico:

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral, *Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability – O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco*. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, em <http://unpan1.un.org/>, acesso em 28/6/08.

MENEGHETTI Neto, Alfredo. *Uma avaliação dos gastos em educação e saúde nos municípios gaúchos*, in www.pucrs.br/eventos/eeg/trabalhos/93.doc, acesso em 9/8/10.

PONTUAL, Pedro., “*O Processo Educativo no Orçamento Participativo* Comentários à Mesa: Orçamento Participativo e Alianças para o Desenvolvimento. Seminário Regional Fortal – Buenos Aires, 10 a 12 de maio de 2004, acesso em 28/6/08, <http://www.logolinkla.org>

TEIXEIRA, Ana Cláudia; SERAFIM, Lizanda. *Balanço e desafios para a continuidade do Orçamento Participativo – gestão 2005-2008*, <http://www.polis.org.br>, acesso em 29/6/08.

VENÂNCIO, Rafael Duarte Oliveira. *Como funciona o orçamento participativo*. In: Revista Eletrônica do Centro de Estudos da Metrópole, acesso em 28/6/08 <http://www.centrodametropole.org.br>

<http://www.centrodametropole.org.br>, acesso em 25/8/2008.

<http://www.ethos.org.br>, acesso em 2/5/09.

<http://www.forumbfo.org.br>, acesso em 30/4/09.

<http://www.paraiba.pb.gov.br>, notícia de 29/4/09, acesso em 30/8/09.

<http://www.polis.org.br>, acesso em 30/6/08.

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br>, acesso em 28/6/08.

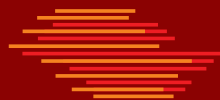
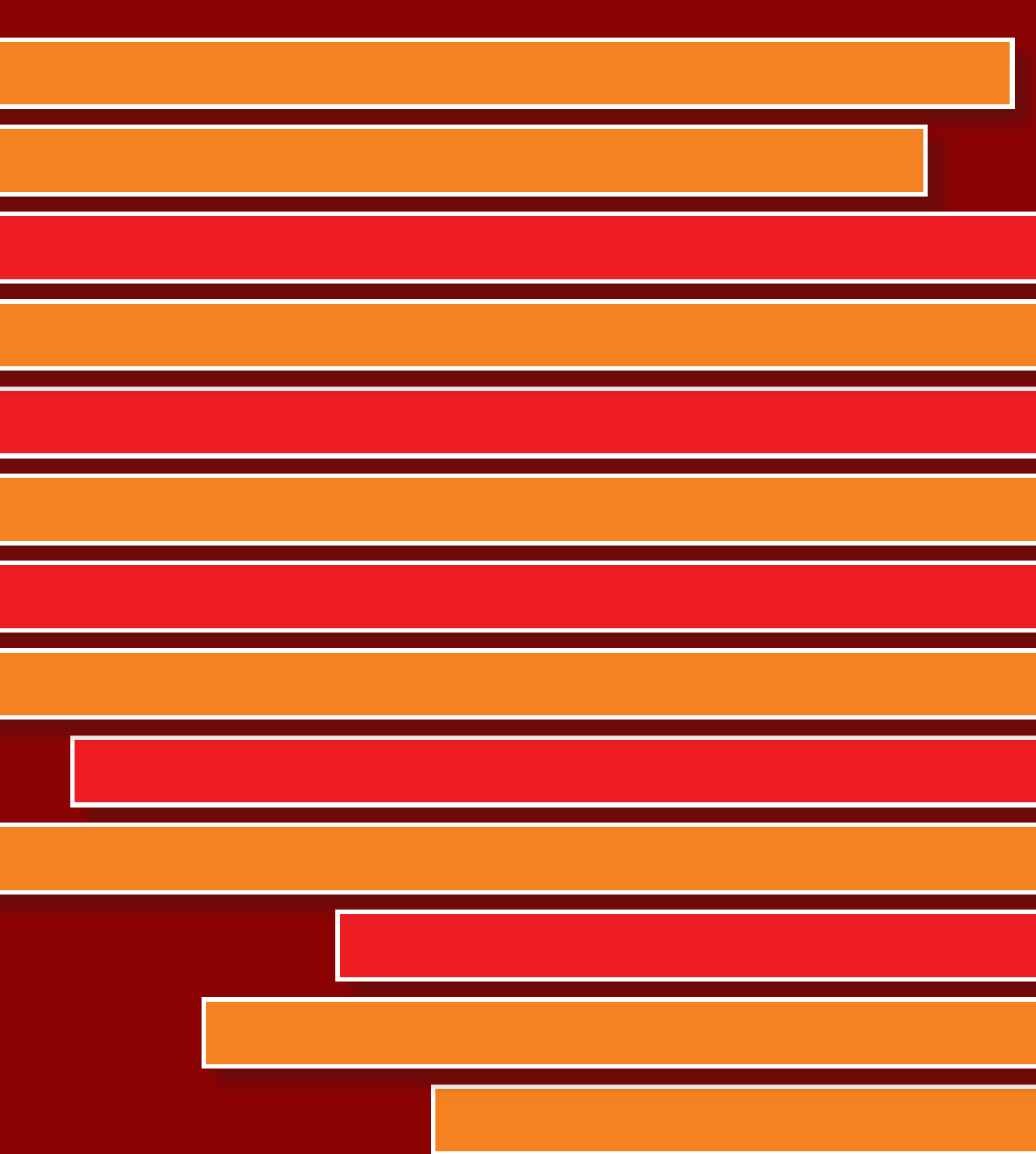
<http://www.tadeuveneri.com.br/projeto>, acesso em 30/6/08.

<http://www.wikipedia.org>, acesso em 26/8/08.

DIAS, Nelson. *Uma outra democracia é possível? As experiências do orçamento participativo, e-cadernos CES*, em www.eces.revues.org., acesso em 07/07/2014.

editoração, ctp, impressão e acabamento

Imprensaoficial
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO



CEPGE

CENTRO DE ESTUDOS DA PROCURADORIA
GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO