



**UNIRIO**

# CADERNO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores-Chefes:

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

ISSN a Obter

<http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/>

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CIDADES: A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE EXTERNO: DA LEGITIMIDADE PARA UMA CIDADANIA COM RESPONSABILIDADE – CONFIANÇA E PARTICIPAÇÃO**

**BRAZILIAN PARTICIPATORY DEMOCRACY AND SOCIAL PARTICIPATION IN CITIES: THE EXPERIENCE OF THE BUDGET AS AN EXTERNAL CONTROL INSTRUMENT: FROM LEGITIMACY TO A CITIZENSHIP WITH RESPONSIBILITY - TRUST AND PARTICIPATION**

Claudia Gurgel<sup>1</sup>

**Resumo:** O trabalho analisa algumas questões sobre o a democracia *semidireta* e participativa no Brasil após 1988, seu fortalecimento institucional na evolução legislativa a partir de então. Inserindo o Orçamento Participativo nesse contexto, como instrumento de controle externo e social da gestão pública em especial no orçamento público.

**Palavras-chaves:** Orçamento Participativo, Democracia e controle social

**Abstract:** The paper examines some issues about the the semi-direct and participatory democracy in Brazil after 1988, its institutional strengthening in the legislative developments since then. Inserting the Participatory Budget in this context, as a tool for external and social control of public administration in particular in the public budget.

**Keywords:** Participatory Budget, Democracy and Social Control

*“O substantivo da democracia é, portanto, a participação. Quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis”<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Pós Doutora em Direito -linha- Direito da Cidade-UERJ Doutora em Direito -linha- Direito da Cidade-UERJ Professora Adjunta da Escola de Ciências jurídicas-ECJ Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD- UNIRIO Centro de Ciências Jurídicas e Políticas-CCJP Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro-UNIRIO. Afiliação: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3051215422107946> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6006-4979> E-mail: [claudia.amaral@unirio.br](mailto:claudia.amaral@unirio.br)

<sup>2</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da Democracia participativa**. São Paulo, 2ªed :Malheiros, 2003, p.283.

## **Introdução.**

O artigo analisa, numa primeira parte, o fortalecimento da democracia semidireta e participativa no Brasil à luz dos ensinamentos da melhor doutrina, com um olhar nos arranjos constitucionais e legais que possibilitaram nos vinte cinco anos de democracia, a implementação de mecanismos de participação como controle externo da gestão pública em especial no nível de Poder local.

Numa segunda parte, entre os instrumentos de participação ativa dos cidadãos no cenário político, destaca-se nesse trabalho o Orçamento Participativo (doravante denominado de OP), que auxilia também no controle das contas públicas e da transparência pública fortalecendo a *accountability*. Contando no Brasil com mais centenas de experimentos, e alhures com outras tantas o OP é sem olvidar um exemplo de prática de democracia participativa que leva à legitimidade dos atos do Poder Público no planejamento e administração.

## **1ª. Parte.**

### **I - A democracia como fonte inspiradora dos instrumentos de participação.**

Dentre tantas reflexões acerca do Estado Democrático de Direito, marcam presença, na primazia dos valores da igualdade e liberdade, as regras que estruturam as relações entre e o Poder estatal e a sociedade, dando especial atenção à participação cidadã nos debates públicos.

A partir do fortalecimento dos novos arranjos sociais que vieram historicamente na esteira dos movimentos sociais, desde a passagem do Estado Liberal ao Estado Social, e em sintonia com as novas *ondas* da democracia, os instrumentos estatais canalizadores das realizações dos objetivos públicos vêm absorvendo paulatinamente essas transformações. Nos mesmos passos, hodiernamente, no que toca às questões complexas que envolvam as relações subjetivas sociais, estão no epicentro dos debates àquelas voltadas à construção do pensamento humano moderno, e que passam necessariamente pelo entendimento do mundo, da razão pelo conhecimento, da comunicação e argumentação, da validade das normas e da legitimidade do Poder; avançando do individualismo à compreensão *do olhar para o outro*, nos arranjos sociais, onde os discursos coletivos são travados visando o consenso; tudo acontecendo nas esferas públicas criadas ao longo das últimas décadas e que formam os novos elos entre sociedade e Poder Público.

Entendendo a democracia como forma de governo pelo povo, na definição mais clássica, esse significado, mesmo com o passar dos séculos não sofreu alteração em sua essência. No entanto, conforme preleciona Norberto Bobbio, na passagem da democracia dos gregos à democracia dos modernos, a alteração se deu não no que diz respeito ao titular do poder político, que sempre será o povo, mas no modo, mais ou menos amplo, de exercer o direito de tomar decisões coletivas<sup>3</sup>.

Relativamente ao tema, a partir da metade do século XX, uma nova tendência ou terceira forma de democracia começou a despontar no centro das democracias modernas: a democracia semidireta, na qual se pôde verificar uma aproximação da democracia representativa com a antiga democracia direta. Nessa terceira forma, é possível identificar instrumentos que possibilitam uma maior participação popular, de forma direta, em assuntos de relevo na vida política da sociedade, fazendo com que o povo não fique cingido apenas a eleger representantes<sup>4</sup>, mas, sim, a participar ativamente das transformações sociais com participação mais direta na tomada de decisões públicas, voltadas a escolha de políticas públicas.

Há pelo menos algumas décadas, aqui e alhures, vozes ainda resistem ao tempo afirmando que a democracia representativa está em crise, necessitando de novos modelos políticos para substituí-la, vez que a representação política, por si só, não mais se coaduna com os modernos arranjos sociais. Decerto que este discurso é, pelo menos, tão antigo, quanto à própria representação política e os princípios que nortearam a construção dos governos representativos desde o século XVIII.

Sem embargo, a sociedade civil moderna, ao longo das suas conquistas históricas, com forte conscientização democrática, passou a exigir mudanças na estrutura dos governos representativos, impondo uma maior participação nas questões públicas. Essa tendência, que para muitos era indicativo de crise do sistema político, foi na verdade, uma manifestação de crença nos novos arranjos sociais, vistos como instrumentos importantes para implementação de significativas mudanças nos alicerces democráticos.

Nesta linha, parte-se do pressuposto que no século XXI a democracia representativa não mais atende à concretização, em sua concepção maior, do princípio democrático. Necessário evoluir, com um olhar atento às novas ondas da democracia e verificar se, em suas bases, tal princípio encontrará sólidas raízes para efetivação.

---

<sup>3</sup>BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1990, p.32.

<sup>4</sup>BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ªed, São Paulo: Malheiros, 1996, p. 275.

Na esteira das dimensões tanto da democracia quanto dos direitos, tomando de relevo os direitos fundamentais, Paulo Bonavides aponta a existência de uma quarta dimensão, onde a democracia é considerada uma das espécies de direito fundamental do cidadão, ao lado dos direitos à informação e ao pluralismo.<sup>5</sup> Assim, mais que um sistema ou uma modalidade de regime político, a democracia vem sendo defendida como um direito fundamental dos cidadãos, ao lado dos direitos fundamentais de primeira dimensão (direitos individuais), dos de segunda (direitos econômicos, sociais e culturais) e dos de terceira dimensão, (aqueles voltados à paz, à tecnologia, ao desenvolvimento, ao consumidor, à qualidade de vida e à liberdade de informação). Numa concepção abrangente, a democracia tem por compromisso a realização de valores de convivência humana, como a igualdade, liberdade e, acrescenta-se, o da dignidade da pessoa. Em razão dessa evolução, a consequência esperada por certo é a ampliação do rol dos atores engajados na defesa perene desses direitos.

Nas últimas décadas, no centro do estudo da teoria democrática, ficou visível a forte influência das vertentes participativas, como celeiro de idéias desse estágio mais avançado do sistema. Com ênfase nos aspectos discursivos do processo político, e com uma visão normativa associada à participação de todos no debate, como fator de legitimidade das decisões, surgem os defensores das vertentes de democracias mais recentes, a saber: os *participacionistas* e os *deliberacionistas*; ambas se ocupam com as discussões sobre o significado e destino da democracia. De diferentes formas, estão vinculados a esses correntes nomes como John Rawls e Jürgen Habermas.

No que toca à democracia deliberativa, de forma lata, ganha destaque como sendo a teoria que prioriza uma visão crítica aos modelos democráticos hodiernos, tornando-se, sob o ponto de vista liberal, um importante centro teórico de discussões e idéias, proporcionando um rico campo científico à participação social, nas decisões políticas e administrativas da coisa pública.<sup>6</sup>

O problema da justificação dos atos do poder público é meridiano, na teoria deliberativa. Sob essa ótica, o sentido moderno de democracia deve ir além da possibilidade de escolha dos representantes e dos mecanismos clássicos de participação popular, como o plebiscito e o referendo. Passa-se a perquirir uma democracia participativa mais efetiva - um

---

<sup>5</sup>Ibidem, p. 278.

<sup>6</sup> BARRETO, Vicente de Paulo. (coordenador). **Dicionário de Filosofia do Direito**. São Leopoldo-RS e Rio de Janeiro: Unisinos e Renovar, 2006.

modelo deliberativo a ser adotado nos países onde o princípio constitucional democrático tem papel de relevo na interpretação das normas constitucionais.<sup>7</sup>

Do ponto de vista normativo, a democracia deliberativa fixa suas premissas na ideia de que a produção legítima das leis derivada da deliberação pública dos cidadãos, fruto da discussão permanente entre homens iguais e livres, tudo ambientado numa esfera pública democrática, herança liberal das liberdades públicas, e, tendo na outra face, os limites da ação dos entes públicos legitimados na racionalidade das leis, na esteira da tradição republicana de democracia também participativa.

Dentre os pensadores contemporâneos que desenvolve estudos sobre a democracia deliberativa, Jürgen Habermas se destaca precisamente por ter formulado ao longo de sua vida acadêmica importantes considerações na formulação dos alicerces deliberativos, e muitas delas alicerçadas em preciosos elos kantianos, influenciando o pensamento contemporâneo não só das ciências sociais, como também da filosofia, política e como decerto para o direito. Habermas, reconhecido como sendo um dos filósofos mais originais desde o início da segunda metade do século XX, é um dos grandes responsáveis pelo desenvolvimento de uma teoria moral e do direito, com base no discurso igualitário entre os atores sociais, num espaço público, por ele denominado de esfera pública.

Segundo Maia, Habermas em muitos de seus textos aponta as tendências e possibilidades de dinamização do jogo democrático, e no seu intento reconhece o papel efetivo – que pode ser fomentado – da opinião pública, reunida e mobilizada em espaços públicos, tendente a influenciar os acontecimentos políticos e econômicos relevantes, devendo segundo essa linha, se pensar o espaço público como uma arena na qual se realiza a mediação entre o Estado e a sociedade, onde o público se organiza como um portador de opinião.<sup>8</sup>

Em uma linha argumentativa, o pensamento *habermasiano* sustenta que, mesmo diante das chamadas sociedades multiculturais e heterogêneas, onde estão presentes inúmeras visões de mundo, seja possível se alcançar por meio da razão comunicativa um consenso em torno das questões debatidas nas esferas públicas pelos diferentes atores sociais. Busca-se a *verdade* pela perspectiva performativa desses atores participantes, pois serão eles, ao final, os autores e destinatários das normas produzidas num Estado de Direito Democrático, valorizando o processo deliberativo. Intelectual que desvela uma trajetória, tanto acadêmica como literária, marcada pelos questionamentos advindos da linguagem e da comunicação, e preocupado em

---

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> MAIA, Antônio Cavalcanti. **Espaço Público e Direitos Humanos**: Considerações acerca da perspectiva Habermasiana. Disponível: <http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/Espa%C3%A7o%20P%C3%ABlico%20e%20direitos%20humanos.pdf>. Acesso mar.2014.

equacioná-las numa sociedade multicultural e cosmopolita, Habermas publica, em 2001, a obra *Agir comunicativo e a razão destranscendentalizada*. Nessa obra explicita suas preocupações com o tema, e também com os procedimentos da aprendizagem a serem desenvolvidos pelos atores sociais, na busca do entendimento por um diálogo profícuo ao consenso, encontrando na argumentação apoiada na ação comunicativa o campo fértil capaz de atingir esses objetivos.

Voltado aos debates sobre o processamento do conhecimento, assentado fortemente na experiência humana e na dinâmica das relações sociais, o autor direciona seu pensamento no sentido de crer que os atores inteligíveis e em circunstâncias iguais, num espaço público, poderão chegar ao conhecimento pelo entendimento sobre um determinado tema, e, assim, aos poucos se distancia da teoria transcendental de Kant que pretendia unificar todo o conhecimento em termos de uma estrutura única da mente.

Resgatando e reexaminando os ideais do iluminismo, sob a perspectiva da emancipação e do conhecimento e pela força potencial da linguagem, preleciona o sociólogo alemão que novas formas de arranjos sociais poderão surgir (facticidade), fundamentando seus ensinamentos sobre o movimento de destranscendentalização da razão, onde as estruturas da racionalidade são guiadas pela linguagem.<sup>9</sup>

Assim, tanto a democracia participativa, quanto a vertente deliberativa, são fundadas na cidadania participativa, e conduzem à criação e fortalecimento de instrumentos de participação, muitos originários dos movimentos sociais, embrionários dos fenômenos históricos concretos, que entre outros objetivos se propuseram a enfrentar e combater as marcantes divisões sociais, como a exemplo, na sociedade brasileira, buscaram superar a cidadania de baixa intensidade, conferindo prioridade aos mecanismos institucionais participativos que garantiam a defesa dos direitos fundamentais assegurados.<sup>10</sup>

### **III - A Constituição de 1988 e a Democracia participativa.**

Com base no constitucionalismo brasileiro, as lutas e conquistas político-democráticas fincadas na Constituição da República de 1988, ampliaram sobremaneira a participação social na esfera pública, de tal forma que passados mais de duas décadas de paz democrática é possível verificar o amadurecimento institucional das relações entre Poder

---

<sup>9</sup>HABERMAS, Jürgen. *Agir comunicativo e razão destranscendentalizada*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2001.p.12,35,42.

<sup>10</sup>CITTADINO, Gisele. Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1988, p. 23.

Público e Sociedade, num ambiente no qual a democratização das instituições políticas e administrativas se faz tão presente que impôs ao longo dos anos um aperfeiçoamento legislativo ao ponto de institucionalizar e regar os meios e instrumentos da participação ativa, e dentre tantas e em especial, pela via do Orçamento Participativo- OP.

Com o advento da Carta de 1988 um novo desenho de Estado Democrático brasileiro emergiu acompanhado pelo pluralismo que marca as sociedades contemporâneas; com significações distintas, o termo pluralismo ora descreve a sociedade construída sobre a diversidade de concepções individuais acerca da vida digna, fonte do pensamento liberal; ora, a do pensamento comunitário, característica de uma sociedade moderna marcada por uma multiplicidade de identidades sociais e de culturas étnicas e religiosas que se preocupa em quebrar a crença de que já não é mais possível se ter uma única ideia substantiva acerca do bem comum, esse além ser compartilhado por todos, deve ser construído com a participação de todos.<sup>11</sup> Se o que antes era expectativa, depois de 1988 ganhou concretude, vez que contextualizou relevantes mecanismos favoráveis à participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas essenciais ao bem-estar da população.

Nessa visão, pelo tempo transcorrido, ocorreu um divórcio consumado entre a vontade passiva da cidadania governada - e a vontade governante, consubstanciada na vontade de uma elite hegemônica, fazendo com que a representação fosse perdendo seu sentido mais característico - o de representar os anseios e vontades dos cidadãos - transformando-se em uma ficção a paridade volitiva de governantes e governados, com danosos efeitos à cidadania.

12

A empresa política da sociedade contemporânea já não é mais tanto sustentada pela legalidade, como nos séculos XVIII e XIX, e numa reviravolta da racionalidade das leis codificadas, busca-se no tempo atual a sustentação das práticas políticas na Constituição, com uma interpretação voltada à eficácia ampla das suas regras e princípios.

Diante desta tendência, o Constituinte de 1988 não ficou ao largo dessas questões, que, alhures, já estavam consolidadas em muitos exemplos democráticos; pelo contrário, fortaleceu os elos com a tendência que já vinha ganhando vigor por meio dos movimentos sociais internos, na direção de uma participação mais ativa da sociedade nas escolhas públicas. De início, ao adotar os mecanismos clássicos democráticos semi diretos já conhecidos, (plebiscito, referendo e iniciativa popular), fez inaugurar no País uma nova onda da

---

<sup>11</sup> CITTADINO, Gisele. **Pluralismo Direito e justiça distributiva**. Elementos da filosofia constitucional contemporânea. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009.

<sup>12</sup> Bonavides Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.p.278.



democracia; a democracia participativa, que rompendo com a tradicional e pura democracia representativa, aliou à representação a participação popular direta, por meio desses mecanismos constitucionais e de outros que ao longo do tempo vieram positivados nas legislações específicas, a demonstrar que podem conviver em harmonia, na tomada das principais decisões públicas. Toma-se assim, como ponto de partida, o parágrafo único do artigo primeiro, do Texto, a saber:

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:

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos **ou diretamente, nos termos desta Constituição. (grifo nosso).**<sup>13</sup>

Como base nesses dispositivos e outros que à frente se observará, deu-se início à empreitada política participativa ativa e direta.

Os espaços públicos de cunho político, que no Brasil ganharam fôlego e concretude, não podem ser interpretados como sinônimos e nem serem confundidos com espaço social ou comunitário público, e, muito menos espaço estatal, pois, em razão das orientações constitucionais, espaços públicos pela natureza das ações diversificadas que no seu interior acontecem, tomam uma feição aberta, qualificada pela presença dos atores sociais, possibilitando-os a participar da elaboração e práxis das questões de relevo político e administrativo. Assim compreendido, os espaços públicos ou arenas públicas participativas são elementos de extrema importância na construção dos sistemas jurídicos, refúgio das democracias participativas semidiretas, sendo o cidadão o titular da ação política.<sup>14</sup>

Por essa ótica, a nova Carta contextualizou relevantes mecanismos favoráveis à participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas, essenciais ao bem-estar social. Cabe ressaltar que não fechou em números as hipóteses dos mecanismos para esse fim, ao contrário, possibilitou ao legislador, com sua máxima legitimidade representativa, a tarefa de fortalecer e criar outros mecanismos de participação ativa.

Pela análise do Texto<sup>15</sup>, buscou-se mais que a participação popular no direito de voto; foi conferida à sociedade civil organizada uma gama de possibilidades participativas como: a participação nos colegiados de órgãos públicos relacionados aos seus interesses profissionais

<sup>13</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

<sup>14</sup> *Ibid.*, p.279-281

<sup>15</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

ou previdenciários; na Administração Pública direta e indireta, como usuários; na fixação da política agrícola; na proteção do patrimônio cultural; na defesa e preservação do meio ambiente; e na assistência à saúde e do adolescente (CRFB088, artigos 10; 37, §3º; 187; 216, §1º; 225; e 227e §1º); à participação direta nos processos político-decisórios e legislativos pelos mecanismos do referendo, plebiscito e iniciativa particular, conforme artigo 14, I-III; à participação comunitária na gestão democrática e descentralizada da seguridade social, da saúde, assistência social e ensino público (artigos 194, § único, VII; 198, III; 204, II; e 206, VI); e por não esquecer do controle judicial dos atos da Administração, mediante ação popular (artigo 5º, LXXIII), ação civil pública (artigo 129, III) e outros meios (artigo 5º, LXVIII; LXIX; LXX; LXXI; LXXII, e artigo 103, IX); bem como a provocação do controle externo diante de irregularidades nas contas públicas (artigo 74, §2º), direito à informação e de petição (artigos 5º, XXXIII e XXXIV).

Cabe também mencionar importante mecanismo de controle e participação municipal, reflexo de um federalismo de três níveis com a regra específica voltada ao engajamento social nas questões locais, como a iniciativa social de projetos de lei de interesse local (artigo 29, XII) e o controle do contribuinte sobre as contas públicas municipais sobre as quais poderá questionar a legitimidade, nos termos da lei (artigo 31, § 3º).

Diante da diligência teórica que se faz, urge tornar legítima a produção legislativa, agora repolitizada pela legitimidade mediante a introdução, por meio do processo legislativo, dos mecanismos de característica *plebiscitária*, aos moldes da democracia semidireta - participativa brasileira, tendo como função precípua fazer valer e resguardar os direitos fundamentais do cidadão, na esteira dos direitos morais humanos universais.

O princípio da democracia participativa está desse modo, plenamente fortalecido pelos ditames constitucionais, mas como dito acima, esta topografia não esgota o tema, pois não se trata de um rol exaustivo, já que, após 1988, ao longo da experiência social, novos mecanismos de participação popular foram sendo criados e amparados pelos governantes estaduais, e principalmente pelos Poderes locais, que não abraçaram a causa da democracia participativa como discurso político, mas em muitos casos a tornaram institucionalmente obrigatória, a exemplo pelas leis municipais, em especial a Lei Orgânica e a do Plano Diretor, em razão da do que dispõe a lei 10250 de 2001- lei do Estatuto da Cidade.

#### **IV- O legislador pró-participativo - Por uma gestão democrática Municipal.**

Em fiel sintonia com as diretrizes constitucionais, nas últimas décadas ganhou destaque e vem se aperfeiçoando a cada passagem do tempo o ramo seletivo do direito denominado direito urbanístico. Será no nível local de Poder onde, no passar dos anos, desde 1988, que as experiências de participação e controle da gestão pública mais se destacaram, não só pelos instrumentos criados, mas muito em especial em razão da topografia constitucional municipal, e ainda, pela legislação posterior. *Direito à Cidade* pode ser estendida como expressão jurídica que leva os estudiosos a se debruçarem sobre os grandes conflitos que emergem do desenvolvimento urbano.

O direito urbanístico regido por uma racionalidade instrumental está voltado dentre outras preocupações com o planejamento do espaço urbano fundando em legislação que possa regular os avanços na melhoria da vida e do convívio social. Desse modo, foi imprescindível traçar na interpretação constitucional os contornos ao suporte legislativo para esse tema. Por conseguinte ao nortear a questão da política e do desenvolvimento urbano, os artigos 182 e 183 da Carta estabeleceram, entre outros pontos, que a política do desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público Municipal, sendo suas diretrizes gerais fixadas em lei. Essa adveio em 2001, denominada de Estatuto da Cidade - lei n.10257 de 2001. Desde então, o administrador municipal se vê na obrigação legal de organizar e pautar suas ações, seguindo as diretrizes gerais legais que direcionam a administração da cidade no ideário de uma gestão eficiente democrática e inclusiva, vale dizer, um parâmetro de condutas e atitudes que deverão ser seguidas, como preconiza já de início o artigo 2º da supra citada lei, conforme:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

**II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (*grifo nosso*)**

(...)

**XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; (*grifo nosso*)**

Das diretrizes acima descritas, destaca-se àquela que conduz o administrador local a realizar uma gestão democrática, conforme inciso II, a ser incrementada por mecanismos que permitam a participação da população na gestão pública municipal, dando maior transparência nas ações públicas. Fortalecendo esse paradigma inicial, a Lei do Estatuto da Cidade orienta que a gestão da cidade seja o mais democrática possível, conforme preceitua o seu Capítulo IV, intitulado- *Da Gestão Democrática da Cidade*, através dos dispositivos legais lá positivados alicerçados nos princípios e instrumentos a gestão democrática indicados, orientando o administrador local na condução participativa e transparente da gestão.

Essa tônica do legislador do Estatuto da Cidade não se fez por acaso, ou movida por paixões democráticas, ao contrário, está ele em perfeita sintonia com os ditames constitucionais que, conforme acima já citado, introduziu uma nova forma de se fazer administração pública no Brasil, sob a égide Constitucional.

A partir disso, o Estatuto da Cidade no seu capítulo IV denominado de “Gestão Democrática da Cidade”, inclinou-se a demonstrar a importância do tema, agora sob o manto da legalidade, com a obediência que se espera dos gestores locais, que deverão dar à Administração um perfil democrático e participativo. Traçadas essas metas, o art. 43, estabelece que para garantir a gestão democrática, deverão ser utilizados, dentre outros, os seguintes instrumentos: *órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*. 16

Seguindo, o artigo 44 trata especificamente da gestão orçamentária, que deverá ter contornos participativos, com a necessária inclusão da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, sendo a presença desses mecanismos condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Por fim, o art. 45 prevê que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que de forma obrigatória de verá contar com a participação popular por meio a exemplo de associações objetivando o controle direto de suas atividades. Cumpre nesses passos examinar, pertinente à matéria orçamentária, as regras estatuídas sobre participação social. De toda sorte, pode-se dizer que o legislador do Estatuto da Cidade inaugurou uma nova fase no sistema orçamentário público brasileiro ao vincular não só a elaboração, como também a execução do orçamento à participação ativa da

---

<sup>16</sup> Em algumas cidades também foram criados os Conselhos municipais:

sociedade, pelo que se entende na combinação forçosa dos artigos 44 e 4º da lei 10257/01, conforme abaixo transcreve-se:

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.

(...)

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

(...)

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

**f) gestão orçamentária participativa; (grifo nosso)<sup>17</sup>**

Visto assim, com a implementação dessas diretrizes, será possível em âmbito municipal a efetivação de um controle social direto e eficaz na condução das questões orçamentárias, tomando a sociedade uma tarefa de relevo na condução e controle das despesas públicas, e a implementação de políticas públicas voltadas à satisfação plena das necessidades locais, ou seja, a tarefa de exercer o controle externo social.

Não se pode perder de vista que a participação social no tema orçamento público, no que toca pelo menos à matéria municipal, necessita de ambiente físico para sua efetividade. Nesse sentido, arenas e espaços públicos deverão ser formados para que se conduza a matéria com total transparência, e condições mínimas à efetividade das regras acima já descritas. Poder Público local e sociedade organizada deverão, numa só voz, trabalhar conjuntamente para num esforço democrático por em prática as diretrizes participativas diretas, não só da lei 10257/01, como também, e acima de tudo as diretrizes constitucionais.

Assim, a criação e implementação de espaços públicos para debates sobre a gestão da cidade eleva a cidadania ativa organizada no nível mais elevado de participação e como resultado, dentre tantos, uma melhor adequação e racionalização de recursos por parte do poder público, que tenderá a investir, sempre que possível, de forma prioritária, nos temas mais problemáticos levantados pelos munícipes nos debates transcorridos nas arenas públicas instituídas. É nesse ambiente que o orçamento Participativo se desenvolveu ao longo desses 25 anos de Constitucionalismo democrático instaurado no Brasil.

<sup>17</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)

Nessa linha, qual seja a política urbana traçada pelo governante, não só pela ancoragem constitucional, mas também na obediência legislativa será o planejamento urbano um instrumento potencializador da política de desenvolvimento urbano, e nos ensinamentos de Leal Dias, hodiernamente deverá esse planejamento ser informado pelos princípios do desenvolvimento sustentável e da participação popular, além dos princípios constitucionais do direito urbanístico que são: a função social ambiental da propriedade; a política urbana é uma função – obrigatoriedade do planejamento e; uma justa distribuição do ônus pela urbanificação.<sup>18</sup> Para os fins aqui propostos, entende-se que uma política de desenvolvimento urbano deve ser desenvolvida na direção de se democratizar as atividades voltadas à urbanização, de modo a assegurar o direito à informação e à participação popular no processo de tomada de decisões, fazendo com que a transparência e o controle social tenham assentamento prioritário quando das escolhas das políticas públicas voltadas ao dinamismo sustentável da cidade.

#### **V- Orçamento Participativo - participação e controle externo social na gestão da cidade.**

Como demarcado no ponto anterior, as principais leis que regulam e traçam os destinos das cidades, em termos de organização e desenvolvimento sustentável, devem estar ancoradas dentre tantos no princípio da participação e controle social dos atos públicos. Nas lições de Angela Moulin<sup>19</sup> o atendimento a uma agenda ampliada e moderna de cidadania que chega a nós pós 1988 constitui um desafio ao poder público, em muito pelo alargamento dos direitos dos cidadãos consagrados constitucionalmente, que além dos civis, foram também abarcados os políticos, sociais, coletivos e difusos. Por essas ideias, também se alargou os mecanismos de controle dos atos do poder público, em especial o controle social da administração pública tendo como resultado a participação popular ativa em mecanismos a exemplo, as audiências públicas, conferências e o orçamento participativo esse, *que ao merecer destaque veio como uma forma de planejar e executar as políticas públicas, combatendo os vícios do patrimonialismo e do clientelismo*<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup>DIAS, Maurício Leal. Notas sobre o direito urbanístico: a "cidade sustentável". Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 47, 1nov. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/1692>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

<sup>19</sup> SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, Descentralização e Território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p.35 e 41

<sup>20</sup> Ibid.,p.61.

Em boa hora, chama atenção Boaventura de Souza Santos, ao afirmar que os processos de globalização, por serem hegemônicos, têm provocado a intensificação da exclusão social e da marginalização de grande parcela da população. Mas esses processos estão sendo enfrentados por resistências na iniciativa de bases, inovações comunitárias e movimentos populares que procuram reagir à exclusão social. O Orçamento Participativo é visto, pelo autor, como uma iniciativa urbana orientada para redistribuir os recursos da cidade a favor dos grupos sociais mais vulneráveis.<sup>21</sup>

No desenvolvimento dos mecanismos de controle democrático dos atos de gestão pública, três grupos distintos podem ser verificados nessa temática, a saber:

1- o controle administrativo burocrático - tomando como marco teórico os ensinamentos de Max Weber ao descrever as modernas burocracias marcadas por um processo de racionalização típico da civilização ocidental. A modernidade, de acordo com Weber, é caracterizada por um “politeísmo de valores”, onde a neutralidade dos atos públicos deve ser seguida. Nesse sentido, com base no caráter racional das organizações públicas, o Estado organizado institucionalmente, estimula a criação de um controle sobre as ações dos agentes públicos, pautado na impessoalidade, na neutralidade e no cumprimento dos deveres, conforme os procedimentos legais que fundamentam e legitimam a ação do *corpo burocrático* estatal na sociedade. Essa ideia de burocracia está associada em particular, ao ramo do direito administrativo, onde o controle dos atos é realizado com base no mérito e numa neutralidade moral;<sup>22</sup>

2- Controle Judicial - Realizado no âmbito do Poder Judiciário com instrumentos jurídicos em casos específicos, a exemplo ação popular, ação civil pública e outros afins;

3- Controle Público não Estatal - Num ambiente democrático, ganha maior visibilidade as instituições não estatais que emergiram, no Brasil a exemplo, dos movimentos sociais, e que ao longo da história de redemocratização passaram a figurar como instrumentos ou instituições participativas na gestão pública. Nesse contexto, o controle exercido pela sociedade, em particular, pela sociedade civil nas dimensões participativas dos debates públicos foram tomando forma institucional em inúmeras cidades brasileiras. É neste contexto que está inserido o Orçamento Participativo (OP).<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> SANTOS; Boaventura de Souza. **Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa**. Portugal: Civilização Brasileira, 2005, p. 456

<sup>22</sup> AVRITZER, Leonardo e FIGUEIRAS, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil Disponível: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs\\_Ipea\\_Cepal/tdcepal\\_032.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs_Ipea_Cepal/tdcepal_032.pdf). Acesso mar 2014, p.16.

<sup>23</sup> Ibidem, p.17

Em seu *histórico de vida*, marcado pelo momento de redemocratização da política brasileira, (meados dos anos 80 do século passado) em um processo de organização da sociedade brasileira contra o autoritarismo, o OP teve como fundadores membros do chamado novo sindicalismo, com uma forte influência do Partido dos Trabalhadores, bem como membros das CEBs - Comunidades Eclesiais de Base- (uma vertente à época considerada progressista da igreja católica) , os intelectuais e membros dos movimentos de classe média.

Segundo Avritzer, na experiência brasileira, o orçamento participativo é uma política participativa local, que responde as demandas dos setores da população urbana organizada e dentre os objetivos a ser almejado está a de uma distribuição mais justa do erário. O OP como instrumento inclusivo tem por dinâmica reunir atores sociais, membros de associações de bairro, e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação com o Estado, tanto nas funções executivas como na legislativa.<sup>24</sup>

Nesse sentido, o OP fruto das experiências locais, vem ao longo dos anos firmando-se como um importante instrumento de controle social na definição dos destinos da cidade. Na sua dinâmica, a população pode decidir as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos provenientes de parcela do orçamento anual municipal. Como proposta radicalmente democrática, visa o resgate da cidadania em termos de participação nas escolhas públicas, sendo um canal direto de diálogo com o administrador público. Nessa experiência de co-gestão da Cidade, a criação de uma esfera pública não estatal se faz necessária, tomando como base uma participação geral de todos os cidadãos que autorregulam o processo visando, dentre outros objetivos, um controle social sobre o destino e alocação das receitas públicas em total transparência administrativa.

Por esse quadro, não se pode olvidar que o OP foi desde a sua fundação um importante instrumento de reivindicações dos movimentos comunitários, ainda que a sua concepção de governo não fosse toda ela, nos seus primórdios, dirigida a uma gama significativa de atores sociais como hoje alcança, mas após tantos anos, depois de sua primeira experiência mais significativa que se deu no final da década de 80 do século passado, na cidade de Porto Alegre, esse quadro sofreu profundas transformações, ampliando sua atuação ao ponto de também poder, em tempos atuais, entender o OP como uma estrutura de oportunidade para que os cidadãos se reúnam e debatam em uma esfera pública não só problemas locais, mas também discutam política num sentido mais amplo.

---

<sup>24</sup> AVRITZER,Leonardo. Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil. Ciclo de seminários - Fórum Social Brasileiro. Belo Horizonte: Ibase, 2003, p.17



Em linhas gerais, o OP é elaborado em etapas institucionais, onde as primeiras são reuniões e plenárias com todos da sociedade civil, passando às eleições dos representantes para comporem as duas instâncias de deliberação, sempre com o mais amplo debate das questões consideradas de importância para a coletividade local e as características da sociedade civil. O Orçamento Participativo (OP) é uma prática que permite aos cidadãos de um município participar ativamente no processo de decisão dos investimentos públicos municipais.

Para efeitos de explicitar um pouco sobre a dinâmica do OP, melhor não se poderia fazer se não citar os estudos de Boaventura Santos e Avritzer que, com precisão, definem o OP como sendo uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos, a saber:

(...) **a primeira característica** do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; **em segundo lugar**, o OP implica na re-introdução de elementos de participação a nível local, tais como as assembleias regionais e de elementos de delegação, tais como os conselhos, ao nível municipal representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; **em terceiro lugar**, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, isso é, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes; **em quarto lugar**, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população.<sup>25</sup> (*grifo nosso*)

Numa visão geral, em muitas experiências brasileiras, onde a prática de participação cidadão é institucionalmente delimitada nas leis locais, dispõe o OP de um regimento próprio. As reuniões preparatórias, em regra iniciam após a Prefeitura prestar contas do exercício passado, e em seguida novo ciclo se abre com reuniões agendadas para ao longo dos meses. Em regra a cidade é dividida em áreas para realização dos fóruns temáticos, quando serão

---

<sup>25</sup> Santos, B. d. S. e L. Avritzer (2002). **Para Ampliar o Cânone Democrático**. Democratizar a Democracia. B. d. S. Santos. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

indicadas as prioridades de obras e serviços para todas as localidades do município, bem como a eleição dos delegados e ou conselheiros (representantes do povo junto ao OP). Vitoriosas as demandas eleitas são enviadas aos secretários de governo para que sejam inseridas nos planos de investimento para o exercício seguinte. Os representantes do governo local também auxiliam as reuniões para esclarecimentos quanto ao orçamento público em geral, e a viabilidade técnica das demandas levantadas, sem direito a voto.

Cabe esclarecer que a prática do OP leva a um controle do cidadão para além das etapas de deliberação e votação das propostas, alcançando as fases de execução e entrega das obras e serviços realizados com verba sob a matrícula do OP. Por essa sucinta descrição, demonstra como uma experiência bem sucedida do OP o transforma em uma ferramenta social de controle da gestão pública importante.

Da sua dinâmica, ao longo de suas experiências em inúmeras cidades, observa Avritzer que em comum são levados em conta o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas participativas, bem como a capacidade do Estado de induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes às existentes no campo da sociedade civil, e, a mais inovadora de todas, é a capacidade das formas participativas, no âmbito do OP, debaterem acerca do destino dos recursos públicos, além do que se passa a discutir o papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de OP.<sup>26</sup>

Como se afirmou precedentemente, não é duvidoso que em quase todos os experimentos do OP, tanto os brasileiros como aqueles desenvolvidos em outros países e continentes tiveram como norte ou espelho o OP de Porto Alegre que teve início nos finais dos anos 80 do século passado e que desde então é estruturado em quatro (4) pilares, apoiando-se numa metodologia principiológica; verifica-se que, passadas mais de duas décadas, estão esses institutos de certa forma presentes nos mais diferentes experimentos de que se tem notícia. São os seguintes Pilares:<sup>27</sup>

*O primeiro pilar: Reforça a ideia de democracia de alta intensidade:* uma vez adotado esse instrumento inclusivo, atores sociais de preferências fortes, como as associações de bairro, bem como os cidadãos comuns, passaram a ter um papel de destaque nas arenas participativas, num processo de negociação e deliberação com o Estado, encarnado tanto nas funções executivas como na legislativa;

---

<sup>26</sup> Ibidem.p.23.

<sup>27</sup> Ibidem.

*Segundo pilar - trata o OP como um instrumento associativo-deliberativo acolhido na distribuição de recursos públicos para o atendimento ao interesse comum:* assim visto, colabora para diminuir, senão anular o papel do clientelismo na distribuição de bens públicos;

*Terceiro pilar - relaciona-se com a influência da dinâmica costumeira do OP sobre desenho institucional na cidade:* a partir da adoção desta prática administrativa um novo desenho institucional passa a ser construído e vivido pelas cidades, com a inserção de espaços públicos para as discussões do OP, formando as assembleias regionais e reuniões em fóruns pelas diversas regiões citadinas; e destaca-se como resultado final das deliberações a capacidade distributiva do OP;

*Quarto pilar - a inserção do OP no processo de reforma do Estado,* tendo em mente a ideia central de que a eficiência estatal não se alcança somente pela diminuição do tamanho do aparato estatal, mas também pela inversão da relação entre a Administração Pública e as atividades fins das políticas sociais a serem efetivadas com a participação ativada pelos mecanismos democráticos.<sup>28</sup>

Sem perder de vista a questão metodológica, salienta Pires que, embora não haja uma exposição sistemática acerca desse tema, seja qual for modelo procedimental a ser aplicado, há uma tendência doutrinária a se identificar nos experimentos um embasamento axiológico nos princípios a seguir sumariados.<sup>29</sup>

*1. Princípio do caráter pedagógico do processo:* Em realidades onde a prática participativa era de todo desconhecida das rotinas adotadas na administração pública, a escolha do OP como dinâmica orçamentária pugna por uma paulatina aprendizagem que se dá a cada exercício financeiro com a acomodação das etapas da participação no processo do orçamento público para uma melhor adequação à nova cultura política social;

*2. Princípio da autonomia dos movimentos:* Princípio de salutar importância para que se tenham resultados exitosos, e que se pretenda através deles difundir a cultura democrática, em todas as etapas do OP até o momento cume quando são realizadas as plenárias participativas; todas as possíveis ingerências de grupos externos que possam influenciar devem ser afastadas, e ao aparato administrativo deve caber a responsabilidade de zelar pela observância desse princípio;

*3. Princípio da co-gestão:* Como técnica de administração orçamentária participativa envolvendo uma nova faceta de governar, tende a prática do OP a potencializar um

---

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo**. O que é, para que serve, como se faz. Baruef: Manole, 2001, p.88-89.

estreitamento entre governo e cidadãos, e com isso uma maior e melhor cooperação política, incluindo a co-responsabilidade nas decisões que envolvam a matéria orçamentária;

4. *Princípio da substituição das reivindicações por prioridades*: A participação social pelo OP tem o condão de transformar a forma de se requerer a alocação de verbas - de necessidades particulares ou de grupos- para o interesse de todos, ou seja, alarga o alcance do discurso às prioridades de toda a coletividade, debatidas e escolhidas por ela;

5. *Princípio da transparência e dos limites das decisões*: Mesmo em países que não tenham em seu ordenamento jurídico uma lei de responsabilidade fiscal como a brasileira, que impõe a transparência fiscal, a prática anual do OP leva quase que por natural à transparência das contas públicas como exigência social e dever do poder público em prestar contas á sociedade da alocação das verbas destinadas pelo OP, bem como o andamento de sua execução.

Com base nos pilares anteriormente identificados, bem como no arcabouço axiológico acima apresentado, aos poucos o OP passou a ser reconhecido como um canal direto de diálogo com o administrador público, numa experiência de co-gestão da cidade, criando uma esfera pública não estatal, e, como ensina Dias, toma como sede a participação geral de todos os cidadãos que auto regulam o processo. Dentre tantos objetivos um se destaca, qual seja; o controle social sobre o destino e alocação das receitas públicas em total transparência administrativa, almejando-se uma distribuição mais justa dos bens públicos, redesenhando a inúmeras mãos os destinos da cidade.<sup>30</sup>

Em razão dessa abordagem, o OP aparece no cenário político- administrativo como um instrumento capaz de equacionar uma articulação entre as democracias representativa e a participativa. Com isso emerge da sua dinâmica uma nova forma de soberania, pois quando as reuniões, debates e deliberações públicas são fomentados a partir de critérios de universalidade participativa, a soberania é cedida pelos representantes eleitos aos cidadãos envolvidos no processo. Dessa articulação extrai-se outra consequência: a auto regulação - entendida como sendo a possibilidade de serem definidas pelos próprios cidadãos participantes as regras estruturantes de todo o processo, reconstituindo, o que Santos e Avritzer denominaram em 2002 de uma gramática social participativa, adotada na tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos através de uma fórmula técnica

---

<sup>30</sup> DIAS, Nelson. **Orçamento participativo** - animação cidadã para a participação política: Associação In Loco, 2008. Disponível em: [www.op-portugal.org/downloads/Livro\\_OP\\_AF\\_web.pdf](http://www.op-portugal.org/downloads/Livro_OP_AF_web.pdf). Acesso: 30 mai de 2013, p.06.

de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população.<sup>31</sup>

Conforme afirma Avritzer, o OP pode propiciar o rebalanceamento da articulação entre democracia participativa e democracia representativa, por meio dos seguintes traços: a cessão de soberania pelos seus detentores; a introdução de elementos de participação local; o objetivo de inversão de prioridades; e o seu lastro no princípio da autorregulação soberana, que implica a definição das regras deliberativas pelos próprios participantes.<sup>32</sup> As principais experiências de OP associam o princípio da carência prévia no acesso a bens públicos a um maior acesso a esses mesmos bens, na medida da realidade de cada experiência.

Criatividade e inovação podem ser duas de tantas características que marcam o OP como experiência bem sucedida em cidades tanto aqui quanto alhures. Democraticamente a sociedade civil ganha voz e força nos espaços em que se manifesta, a organização e representação dos interesses dos diferentes grupos sociais são amplamente conhecidas. Em bem da verdade formam-se espaços plurais onde estão presentes possibilidades de construção de uma nova contratualidade pública, medida pela igualdade entre os participantes e debates livres das ideias postas visando à emancipação do cidadão frente a uma administração pública centralizada, onde as escolhas das políticas públicas eram escolhidas em gabinetes.

Como a seguir será demonstrado, o Orçamento Participativo teve uma expansão significativa por todo o país a partir do início dos anos 90 do século passado, originado de algumas administrações locais, notadamente nos anos de 80 com a experiência de Porto Alegre. No tempo, passados mais de três décadas de desenvolvimento, alcançou essa experiência todas as regiões do país, de capitais a municípios de médio e pequeno porte, bem como em administrações municipais governadas por diferentes partidos. Em 2004, mais de 36 milhões de pessoas viviam em cidades com algum tipo de orçamento participativo e em dados mais recentes, pelo menos 47% dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes possuem ou já possuíram alguma experiência de orçamento participativo.<sup>33</sup>

No contexto histórico brasileiro, lembra Avritzer que as bases do OP, como experiência pioneira, correspondem às da cidade de Porto Alegre (1989); vindo a completar 25 anos de prática em 2014, tornou-se referência nacional e internacional, quando em 1995 foi selecionado pela ONU dentre as 40 melhores experiências de gestão local para a

---

<sup>31</sup> AVRITZER, Leonardo. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.** Disponível:[http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto\\_participativo\\_e\\_teoriam\\_democratica\\_leonardo\\_avritzer.pdf](http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto_participativo_e_teoriam_democratica_leonardo_avritzer.pdf). Acesso: 25 set. 2013. p, 19.

<sup>32</sup> Ibidem, p.27.

<sup>33</sup> Ibidem.p,580.

conferência Habitat II, realizada em Istambul; posteriormente, foi escolhida como sede do Fórum Social Mundial.<sup>34</sup> A partir desse marco inicial, o Brasil já contou com cerca de 500 experimentos do OP e continua a ser o paradigma seguido depois em muitas outras cidades brasileiras. nos anos 2000, em decorrência do Fórum Social Mundial em Porto Alegre e de outras redes internacionais, os OPs iniciam sua história n continentes europeu, asiático e mais recentemente no continente africano, (tabela 1 ao final).

De forma geral, pode-se dizer que o processo de surgimento e expansão dos OPs no Brasil ocorreu em três fases.

*1ª. Fase: Construção e consolidação:* Essa fase remonta ao início das primeiras experiências do OP, visto então como uma nova experiência de participação ativa no Brasil durante a redemocratização do país, com ênfase e destaque na metodologia e organização institucional a experiência desenvolvida em Porto Alegre, e a partir de 1989, tornou-se o paradigma para outros experimentos;

*2ª. Fase: Expansão nacional:* A partir da década de 90do século passado, os OPs passaram a ter um crescimento em número, de 10 para 30 experimentos, entre 1993-1996, e chegou a 355 municípios no período 2008-2012 Desde o seu surgimento, o crescimento foi da ordem de 3.450% no país;

*3ª. Fase: Internacionalização:* Fase que também teve início nos anos 90 do século passado, com a ampliação dos OPs num primeiro estágio pelos países sul-americanos. Após esse período e com o reconhecimento por organismos internacionais e agências multilaterais de financiamento, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD) que passaram a incentivar os OPs como “boas práticas de controle dos gastos públicos”, as experiências dos OPs brasileiros ganharam reconhecimento e visibilidade internacional.

Na expansão nacional, conforme demonstram os quadros abaixo, as cinco regiões do País possuem práticas do OP.<sup>35</sup>

<b>Distribuição regional das experiências de orçamento participativo nos municípios Percentual •</b>				
<b>REGIÃO</b>	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2010 <sup>36</sup>

<sup>34</sup> AVRITZER, Op. cit., p.23.

<sup>35</sup> Pesquisas quantitativa e qualitativa da Rede Brasileira de OP [http://www.redeopbrasil.com.br/home/index.php?option=com\\_content&view=article&id=138:pesquisas-quantitativa-e-qualitativa-da-rede-brasileira-de-op&catid=25:the-project&Itemid=37](http://www.redeopbrasil.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=138:pesquisas-quantitativa-e-qualitativa-da-rede-brasileira-de-op&catid=25:the-project&Itemid=37)

<sup>36</sup> Toma-se como base o número de municípios pelos dados do IBGE censo 2010.

<b>Norte</b>	2,5%	5,5%	8,5%	4%
<b>Nordeste</b>	4,2%	22,6%	22,4%	24%
<b>Sul</b>	39,2%	22,3%	21,9%	23%
<b>Sudeste</b>	41,7%	45,2%	41,3%	46%
<b>Centro-Oeste</b>	2,5%	4%	6,0%	3%

••Fonte: Rede Brasileira de OP

<b>Distribuição quantitativa regional das experiências de orçamento participativo nos Municípios ••</b>	
<b>REGIÃO</b>	<b>Número de municípios que adotam OP</b>
<b>Norte</b>	<b>14 municípios</b>
<b>Nordeste</b>	<b>79 municípios</b>
<b>Sul</b>	<b>100 municípios</b>
<b>Sudeste</b>	<b>151 municípios</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>09 municípios</b>
<b>Total</b>	<b>353 municípios</b>

••Fonte: Rede Brasileira de OP

**VI - A experiência do Orçamento Participativo e controle democrático das contas públicas – a *accountability* – da legitimidade para uma cidadania com responsabilidade: confiança e participação.**

O controle público não estatal pressupõe um reforço da ideia de *accountability*, que é um elemento inserido de forma periférica no controle democrático realizado pelo o cidadão sobre os atos do Poder Público na governança; não toma como um objetivo direto quando tratamos do OP, mas de certo modo é no seu bojo compartilhado.

Com essa realidade, o controle dos atos públicos, em especial aqueles relacionados com o orçamento público e alocação de receitas é, conforme o Texto Maior predominantemente um controle interno, realizado na dimensão dos órgãos públicos que formam o aparato administrativo relacionados com a matéria em si. Todavia, o controle externo, conforme norma expressa constitucional, realizado com auxílio dos órgãos públicos que estão fora do aparato administrativo, notadamente o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, tudo conforme disposição constitucional; artigos 70 e 71.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

[...] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete.

Assim, os controles internos e externos dos atos públicos, nessa vertente, informam uma concepção horizontal da *accountability*, balizada na divisão dos Poderes do Estado.<sup>38</sup>

Diametralmente oposta à ideia de controle administrativo burocrático dos atos públicos, o controle público não estatal se realiza fora das instituições estatais e é exercido pela sociedade civil numa dimensão participativa inerente às democracias, absorvendo nas dimensões participativas o debate público, tomando como base a publicidade dos atos. Nesse controle o cidadão comum é capaz de controlar a ação dos agentes públicos com base nos princípios e valores morais das democracias, assentado nos arranjos deliberativos e discursivos realizados na esfera pública, aos moldes do pensamento habermasiano do procedimento deliberativo, baseado numa estrutura de diretos principalmente numa *personalidade política* do cidadão, assentada precipuamente nas liberdades políticas fundamentais tais como a liberdade de imprensa, de opinião de associação e devoto, ampliando assim a dimensão institucional da *accountability* na direção da sociedade civil<sup>39</sup>.

Termo de difícil interpretação certa do conteúdo, a *accountability*, no viés publicista, pode, num primeiro momento, ser entendida como um programa que orienta o atuar político e administrativo do Estado, fazendo com que suas decisões sejam vinculadas dentre tantos princípios aos da moralidade, eficiência e publicidade, respondendo o Estado pelas suas obrigações e omissões, abrandando assim o déficit de legitimidade do mesmo diante da sociedade. Nesse sentido, o conceito de responsabilidade está circunscrito ao de *accountability*, bem como constitui um dos fundamentos do pacto de probidade estabelecido entre Estado e sociedade, fazendo com que essa deposite confiança nas instituições administrativas e políticas.

A questão da legitimidade do Estado passou a ganhar mais visibilidade nos debates travados no Brasil a partir da promulgação da Carta de 1988, que, na lição de Torres, superou por completo o legado da doutrina positivista com as ideologias da legitimidade que identificava o Estado com o Direito. A nova Constituição veio a restringir o alcance do princípio da legitimidade à questão da competência dos órgãos e da validade das normas, tudo a depender duma norma superior, afastando por completo a ideia de uma legitimidade apoiada na norma ou no fato social para buscá-la numa estrutura axiológica. “A legitimidade moderna

---

<sup>38</sup> Leonardo Avritzer e Fernando Filgueiras. **Corrupção e controles democráticos no Brasil** in, República, Democracia e Desenvolvimento, Brasília: IPEA, 2010. p,218-222.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 221-22239



tem que ser vista, sobretudo a partir do equilíbrio e harmonia entre valores e princípios afirmados por consenso.”<sup>40</sup>

No contexto da legitimidade dos atos do poder público, a questão da publicidade dos atos se destaca quando da implementação da *accountability*, em especial nos atos da Administração Pública, a qual passou a ser vista como uma exigência do Estado Democrático de Direito. Está consignada no arcabouço jurídico nacional, como preceitua a Carta Magna, no capítulo referente à Administração Pública ao dispor sobre a publicidade dos atos.<sup>41</sup>

Ainda a esse respeito, vale salientar que o Texto Fundamental brasileiro, considera o direito à informação como parte dos direitos individuais – matéria do Capítulo I do Título II, - garante que não poderá ser esse direito abolido sequer por uma emenda à Constituição, conforme o art. 60, § 4º IV. As contribuições que envolvem a *accountability* nos atos públicos atrelada à legitimidade do Poder não ficam ao largo do orçamento público.

Numa perspectiva de eficiência dos serviços públicos e responsabilidade fiscal dos resultados advindos da operacionalidade administrativa pública renova-se a ideia de legitimação dos atos públicos baseados nas diretrizes do orçamento estatal sob a afirmação procedimental dos valores de liberdade, justiça e segurança jurídica, o que requer a intermediação dos princípios formais da ponderação, razoabilidade, igualdade e transparência.

Reforçando essas ideias, deve-se registrar a importância da Lei Complementar 101 de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal-, aplicada a todos os entes federativos, que alterada em 2009 pela LC 131, trata no artigo 48 da transparência da Gestão Fiscal, seu controle e fiscalização, e dispõe no parágrafo único, dentre os instrumentos de transparência fiscal no controle da execução orçamentária a participação cidadão; como se observa:

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

---

<sup>40</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: o orçamento na Constituição, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. Vol. 5, p. 22-23.

<sup>41</sup> 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:

[....]

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

Art.5º.

[....]

XXXIII o 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. Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso, mar 2013.

e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I-incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;<sup>42</sup> (*grifo nosso*).

Assim, transparência fiscal e participação popular caminham juntas no mesmo sentido - democratizar as relações entre poder administrador e sociedade, cooperando para uma melhor vida social.

Em outras palavras, como ensina Ana Maria Campos, são a emergência e o desenvolvimento de instituições na sociedade que favorecem a recuperação da cidadania e, portanto a verdadeira vida democrática. A partir de então a cidadania organizada pode não só influenciar o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público. Esse parece ser o caminho para a *accountability*.

Nesse contexto, não se pode afastar da experiência do OP os ideais da *accountability*. A gestão pública participativa que insere em suas práticas o OP como instrumento de participação tanto na elaboração do orçamento, como também no controle dos resultados e acompanhamento o faz com base nos parâmetros da transparência.

## VII. Conclusão

Com base no percurso desenvolvido nesse trabalho, ficou salientado que ao longo dos anos, após o advento da Constituição de 1988, pode-se verificar a simetria que há entre as legislações que nasceram do espírito do Constituinte Originário no que toca aos arranjos participativos. A democracia semidireta deu início no direito brasileiro a um novo ciclo de participação – por uma cidadania ativa - com reflexos na representação partidária e no *modus operandi* do Administrador ao conduzir as políticas públicas para uma boa governança. Inicia-se com isso uma nova *onda* democrática em terras brasileiras - a democracia participativa -.

O que antes era conduzido em gabinetes fechados por meio processos burocráticos, ganha em tempos modernos, novos rumos abrindo à sociedade os temas relacionados com o

---

<sup>42</sup> Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000. Disponível: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso mar 2013.

orçamento e gestão pública, tendo a seu alcance instrumentos que proporcionam a efetivação das decisões públicas plurais, onde Administração Pública e cidadãos, num esforço comum, orientam as escolhas públicas na direção de um bem comum. Tais arranjos institucionais não poderiam prosperar na sua efetividade se não fosse construído por meio de diálogos profícuos, processados nas esferas públicas.

O novo milênio, marcado pelas sociedades pós-convencionais de característica multicultural fortalece a criação de inúmeras possibilidades de instrumentos participativos, conectados aos diversos interesses sociais, que, a cabo das deliberações vitoriosas, oriundas das razões argumentativas livres, arrimadas pela igualdade, podem, pelo consenso, espelhar o ideário de vida social digna alcança.

O princípio democrático procedimental que embasa os contornos de um novo Contrato Social pós 88, busca sua efetividade nos diversos instrumentos participativos, dentre eles se destaca o OP por ser, além de uma experiência genuinamente brasileira - que serviu de modelo para experiências alhures, é por excelência um instrumento que se enquadra no espírito democrático brasileiro, onde o postulado da democracia participativa se faz presente. Nesse contexto, o OP destaca-se como possibilidade real de uma cessão da soberania pelos participantes das arenas argumentativas- enquanto resultado de um processo representativo- que quase na totalidade são experiências conhecidas e operacionalizadas no nível de Poder local. Assim, *soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação*<sup>43</sup>.

Não se pode olvidar que as vitórias vivenciadas pelas sociedades que adotam o OP se devem, em quase todas as experiências, a sua institucionalização, não só pelos regimentos próprios, mas acima de tudo pelas disposições legais que as amparam, constantes nas Leis Orgânicas e as dos Planos Diretores locais, fidelizando os mandatos representativos dos prefeitos que observam seus postulados. Oxalá que essa prática seja perene.

Assim, transparência fiscal e participação popular caminham juntas no mesmo sentido - democratizar as relações entre poder administrador e sociedade, cooperando para uma melhor vida social.

Com isso, por essa prática direta de participação, questões importantes a serem enfrentadas e resolvidas pelo administrador local são postas para debates em eleição nos

---

<sup>43</sup> AVRITTEZ, Op. Cit., p.23

espaços públicos, e as mais urgentes levadas ao conhecimento dos administradores públicos, para seu implemento juntamente com as demais necessidades públicas preeminentes, sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal e conforme o orçamento público, pois as opções de políticas públicas feitas pelos governos com base nas deliberações vitoriosas do OP devem encontrar um equilíbrio dentro do orçamento público já votado. Assim, a gestão democrática passa a existir, ou seja, cambiar a burocracia por normas definidas pelos sujeitos capazes de assumir compromissos, organizar espaços coletivos e criar soluções juntamente com os representantes eleitos. *Descentralização para participação.*

Por esse viés, os Conselhos Deliberativos se tornam espaços privilegiados de exercício público possibilitando nova forma e relacionamento entre Estado e sociedade superando as práticas conservadoras de administração pública, partindo da ideia de uma corresponsabilidade entre Governo e sociedade.

O controle externo realizado no curso da experiência do Orçamento Participativo é um viés importante do controle externo social que a cada passagem do tempo se fortalece e por seu turno fortalece a democracia participativa- deliberativa.

**Tabela 1 Experiências de Orçamento Participativo no mundo**

Continente	País	Experiências
<b>América do Sul e Central</b>	<b>Brasil</b>	Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte, Guarulhos, Diadema, Santo André, Fortaleza, Mundo Novo, Suzano, João Pessoa, São Carlos, Varginha, São Leopoldo, Gravataí, Campina Grande, São Mateus, Osasco, Vitória, Várzea Paulista, Concórdia, Goianésia, Londrina, Natal, Olinda, Pará de Minas, Rio das Ostras, Santa Maria, Estado do Rio Grande do Sul (como unidade política), Macaé, Imbu das Artes, Ipatinga
	<b>El Salvador</b>	San Salvador, Micro-região de Juayúa, Nejapa, Alegria
	<b>Colômbia</b>	Samaniego, Manizales, Marsella, Medellín, Envigado, Arauca, Pereira, Valle del Cauca, Ibaguè
	<b>Equador</b>	Cuenca, Cotacachi, Ibarra, Montufar, Chimborazo, Cayambe.
	<b>Argentina</b>	Buenos Aires, Rosário, Córdoba, La Plata, Moron, Bella Vista – Corrientes
	<b>Peru</b>	O OP está previsto na Constituição da República, sendo assim considerada uma política de Estado de caráter obrigatório
	<b>Bolívia</b>	Uncía, Ciudad de El Alto (La Paz), Pintada
	<b>Chile</b>	Buin, Cerro Navia, La Pintana, Molina, San Antonio, Rancaqua, Illapel, Talca, Lautaro, Freirina, S.Salud

		Tacahuano, San Joaquín, Municipalidad de Frutillar, Municipalidad de Puerto Montt
	<b>Costa Rica</b>	Escazu
	<b>Venezuela</b>	Caracas, Guacara, Libertador, Mérida, Baruta
	<b>Guatemala</b>	Quetzaltenango, San Juan Comalapa
	<b>República Dominicana</b>	O OP tornou-se lei nacional em 2007.
	<b>Uruguai</b>	Montevideo, Paysandu, Maldonado, Florida
	<b>Paraguai</b>	Asunción
	<b>México</b>	San Pedro, Gomez Palácio
<b>Europa</b>	<b>Inglaterra</b>	Bradford, Salford, Harrow, Sunderland
	<b>Bélgica</b>	Mons
	<b>França</b>	Saint-Denis, Bobigny, Arcueil, Limeil- Brevannes, Morsang-sur-Orge, Paris XX, Poitiers, Região Poitou Charentes (OP dos Liceus)
	<b>Itália</b>	Comune de Grottammare, Roma XI, Napoles, Modena, Arezzo, Colorno, Reggio Emilia, Trento, Paderno Dugnano, San Canzian d’Isonzo, Anzola dell’Emilia, Novellara, Provincia de Cagliari, Provincia de Reggio Calabria, Senago, Senigallia, Vimodrone, Bergamo, Veneza, Região de Lázio
	<b>Alemanha</b>	Rheinstetten, Lichtenberg (Berlin), Hilden...
	<b>Portugal</b>	Alcochete, Alvito, Aljustrel, Avis, Batalha, Braga, Carnide, Lisboa, Castelo de Vide, Castro Verde, Lisboa, Marvão, Palmela, Santiago do Cacém, São Brás de Alportel, São Sebastião (Setúbal), Serpa, Sesimbra, Vila Real de Santo António, Concelho de Cascais
	<b>Espanha</b>	Sevilha, Córdoba, Getaf, Albacete, Campillos, Novelda, Xirivella, Santa Cristina d’Aro, Figaró-Montmany, Logroño, Tudela, Donostia-San Sebastián, Zaragoza, Sant Joan D’Alacant, Jerez, Castellón, Petrer, Barcelona.
<b>África</b>	<b>Cabo Verde</b>	Sta Cruz (Ilha de S.Vicente), São Miguel (Ilha de S.Vicente), Paul (Ilha de Sto.Antão), Mosteiros (Ilha do Fogo)
	<b>África do Sul</b>	Bufalo
	<b>Moçambique</b>	Maputo

Fonte: DIAS, Nelson. **Orçamento participativo** - animação cidadã para a participação política, 2008.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AVRITZER,Leonardo. **Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil.** Ciclo de seminários -Fórum Social Brasileiro. Belo Horizonte: Ibase, 2003.

### **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.**

Disponível:[http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto\\_participativo\\_e\\_teorica\\_democratica\\_-leonardo\\_avritzer.pdf](http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto_participativo_e_teorica_democratica_-leonardo_avritzer.pdf). Acesso: 25 set. 2013.

AVRITZER, Leonardo e FIGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil.** Disponível:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs\\_Ipea\\_Cepal/tdcepal\\_032.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs_Ipea_Cepal/tdcepal_032.pdf).

Acesso mar 2014,

BARRETO, Vicente de Paulo. (coordenador). **Dicionário de Filosofia do Direito.** São Leopoldo-RS e Rio de Janeiro: Unisinos e Renovar, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da Democracia participativa**, 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia.** São Paulo: Brasiliense, 1990.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 10ªed, São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa.** São Paulo: Malheiros, 2001.p.278.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1988.

DIAS, Maurício Leal. **Notas sobre o direito urbanístico: a "cidade sustentável".** Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 47, 1nov. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/1692>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

DIAS, Nelson. **Orçamento participativo - animação cidadã para a participação política: Associação In Loco**, 2008. Disponível em: [www.op-portugal.org/downloads/Livro\\_OP\\_AF\\_web.pdf](http://www.op-portugal.org/downloads/Livro_OP_AF_web.pdf). Acesso: 30 mai de 2013,p.06.

HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada.** Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2001.

MAIA, Antônio Cavalcanti. **Espaço Público e Direitos Humanos: Considerações acerca da perspectiva Habermasiana.** Disponível: <http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/Espa%C3%A7o%20P%C3%BAblico%20e%20direitos%20humanos.pdf>. Acesso mar.2014.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Município, Descentralização e Território, Rio de Janeiro: Forense, 2008, p.35 e 41

SANTOS; Boaventura de Souza. **Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa.** Portugal:Civilização Brasileira, 2005, p. 456

\_\_\_\_\_. e L. Avritzer Para Ampliar o Cânone Democrático. Democratizar a Democracia. B. d. S. Santos. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. Vol. 5, p. 22-23.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo.** O que é, para que serve, como se faz. Barueí: Manole, 2001.