

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

CONCRETIZANDO DIREITOS FUNDAMENTAIS: A HORA E A VEZ DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Sinara Gumieri Vieira

Resumo: Os frequentes debates acerca da judicialização de políticas públicas têm chamado atenção para a ideia do custo dos direitos e, conseqüentemente, para a necessária relação entre orçamento e concretização de direitos fundamentais. Nesse contexto, os orçamentos participativos, objeto deste trabalho, ganham destaque enquanto importantes instrumentos democráticos de exercício de cidadania, inclusão social, reconfiguração do espaço público e adequada distribuição de recursos.

Palavras-chave: Orçamento participativo, direitos fundamentais, cidadania, processo decisório.

Realizing Fundamental Rights: the Time and Turn of Participatory Budgeting

Abstract: The frequent debates about the judicialization of public policy have drawn attention to the idea of rights' cost and consequently to the necessary relation between budgeting and realization of fundamental rights. In this context, participatory budgets, object of this work, are highlighted as major democratic instruments of citizenship exercise, social inclusion, reconfiguration of public space and appropriate distribution of resources.

Keywords: Participatory budgeting, fundamental rights, citizenship, decision-making process.

I- Introdução

Nos últimos anos, tem havido intensos debates jurídicos relacionando os direitos fundamentais sociais, a força normativa da Constituição, os custos dos direitos e a judicialização das políticas públicas, sob o pano de fundo da necessidade de redução das desigualdades sociais brasileiras e da universalização do acesso à educação, saúde, moradia, saneamento básico. Muitas conclusões podem ser extraídas de tal debate, mas talvez uma das mais interessantes e menos exploradas seja a relação entre orçamento, cidadania e efetivação de direitos.

A proposta do presente artigo é trilhar um breve e simplificado caminho dos direitos fundamentais ao orçamento, e deste a modernas propostas de gestão pública baseada na participação cidadã em processos decisórios, para chegar a uma introdução do orçamento

participativo enquanto possível instrumento de concretização de direitos e transformação da vida pública brasileira.

II- Direitos fundamentais: onde está o orçamento?

A Constituição Federal de 1988 contempla, em seu Título II, a previsão dos “Direitos e Garantias Fundamentais” dos cidadãos brasileiros. No art. 5º, estão dispostos os direitos relacionados à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, tradicional e didaticamente classificados como *direitos de primeira geração* (MENDES, COELHO, BRANCO, 2008, p. 233) Tais direitos criariam, segundo a doutrina majoritária, deveres de abstenção do Estado, obrigações de não-fazer, de modo a garantir a fixação de uma esfera de autonomia pessoal dos indivíduos. Historicamente relacionados ao surgimento do Estado Liberal, tais liberdades civis e políticas foram as primeiras a serem positivadas, estando esboçadas já na Magna Carta, de 1215, embora anterior à criação do Estado moderno, e também no Bill of Rights inglês, de 1689, na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, de 1776, e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França revolucionária.

Os art. 6º e 7º da Constituição Federal, por sua vez, dizem respeito aos direitos ditos sociais, relacionados à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Classificados como direitos de segunda geração, oriundos da mobilização popular no combate às desigualdades sociais e relacionados ao Estado de Bem-Estar Social, estão ligados a demandas de justiça social, à igualdade material entre os cidadãos quanto ao acesso ao bem viver.

A fundamentalidade dos direitos fundamentais pode ser e tem sido abordada sob inúmeras perspectivas, de jusnaturalistas a positivistas, de idealistas a realistas. Modernamente, tem sido associada ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, relacionando-se às situações jurídicas básicas necessárias para que as pessoas sobrevivam, convivam e se realizem. Em última instância, a fundamentalidade atribuída a certos direitos pela Constituição Federal reflete uma decisão política fundante, objeto de um processo constituinte democrático e característica do Estado brasileiro.

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

Se o tema da fundamentalidade dos direitos fundamentais adquire ares etéreos vez por outra, há que se notar seu impacto sobre as pretensões dos indivíduos sobre o Estado. Se são fundamentais, e portanto tem aplicação imediata¹, são diretamente exigíveis pelos cidadãos? De que maneira? São direitos subjetivos ou objetivos²?

Nesse sentido, é interessante a discussão acerca da fundamentalidade dos direitos sociais. Preocupado com a eficácia dos direitos³, o jurista italiano Norberto Bobbio estendeu aos direitos sociais a retórica dos direitos humanos e lhes equiparou aos direitos civis e políticos, isto é, àqueles “originalmente” fundamentais. Sua visão, inserida na tese da indivisibilidade dos direitos humanos, foi largamente difundida no Brasil; aliada à influência do constitucionalismo alemão e português de corte social-democrata⁴, contribuiu para que a doutrina nacional compreendesse os direitos sociais enquanto prestações materiais devidas pelo Estado aos cidadãos.

Mas o debate estava apenas começando. Diante da queda do muro de Berlim, símbolo do colapso do socialismo real e do estado de Bem-Estar Social, e da inegável ineficácia dos direitos fundamentais sociais observada até então⁵, muitos autores sociais-democratas, inclusive brasileiros, alteraram seus posicionamentos teóricos e passaram a relativizar a fundamentalidade dos direitos sociais. Nesse sentido, J. J. Gomes Canotilho reconhece que os direitos econômicos, sociais e culturais se caracterizam pela graduação de sua realização; pela dependência financeira do orçamento do Estado; pela liberdade de conformação do legislador quanto às políticas de

¹ Constituição Federal: “Art. 5º (...) § 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”

² Cf. NADER (2002, p. 78; 299): “Do ponto de vista objetivo, o direito é norma de organização social. É o chamado *Jus norma agendi*.”; “O direito subjetivo consiste, assim, na possibilidade de agir e exigir aquilo que as normas de Direito atribuem a alguém como próprio.”

³ Destaque para a célebre frase “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.” BOBBIO (1992, p. 24)

⁴ Peter Häberle e J. J. Gomes Canotilho foram autores de grande influência na compreensão dos direitos sociais no Brasil. Assim, cabe destacar pequenos trechos ilustrativos de suas perspectivas de então: “La intensificación de prestaciones estatales, como las que se ofrecen en caso de necesidad, enfermedad y desempleo, todas ellas pequeñas libertades, son, sin embargo, *conditio sine qua non* para la realización de las grandes libertades políticas que reseña la Ley Fundamental.” HÄBERLE (2002, p. 172). “O *status* social do cidadão pressupõe, de forma inequívoca, o direito a prestações originárias (saúde, habitação, ensino, etc).” CANOTILHO (1981, p. 193).

⁵ Cf. TORRES (2008, p. 73-74): “A tese da indivisibilidade dos direitos fundamentais chega a alguns impasses: não consegue resolver o problema da eficácia dos direitos fundamentais sociais sem a intermediação do legislador; banaliza a temática dos direitos da liberdade sem fortalecer os direitos da justiça; apóia-se na ideia de ‘justiça social’, que postula a distribuição da riqueza social entre classes, mas não leva à adjudicação de parcelas dessa riqueza a indivíduos concretos; tenta substituir as políticas públicas pela subsunção no processo judicial, atitude típica do bacharelismo; amortece a dimensão reivindicatória da cidadania; busca, enfim, a própria quadratura do círculo.”

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

concretização de tais direitos; e pela insuscetibilidade dos programas político-legislativos ao controle jurisdicional, a não ser em caso de manifesta contradição com as normas constitucionais ou quando eivados de irrazoabilidade (CANOTILHO, 1998, p. 44 apud TORRES, 2008, p. 73).

Todo este processo culminou na visão tradicional corrente dos direitos sociais: uma vez que impõem ao Estado deveres cuja realização exige disponibilidade de recursos econômicos, submetem-se à “reserva do possível”⁶, tradução de expressão alemã que diz respeito ao percurso necessário à concretização dos direitos sociais, incluindo a reserva de lei instituidora de políticas pública, a reserva de lei orçamentária e o empenho da despesa por partes da Administração. Por essa razão, diz-se que os direitos sociais são marcados por baixa densidade normativa⁷, isto é, não são previamente determinados, mas dependem de mediação legislativa – observadas as pretensões da sociedade e as leis orçamentárias – para serem aplicados às relações jurídicas. Nesse sentido, Torres (2008, p. 81) afirma que “a pretensão do cidadão é à política pública e não à adjudicação individual de bens públicos”.

Nos últimos anos, no entanto, os intensos debates acerca da judicialização das políticas públicas e da justiciabilidade⁸ dos direitos sociais têm levantado importantes questionamentos quanto às visões tradicionais dos direitos fundamentais. Contrapor a eficácia dos direitos sociais à

⁶ “A ‘reserva do possível’ é tradução da expressão *Volberhalt des Möglichen* cunhada pelo Tribunal Constitucional da Alemanha (BVerfGE 33:303-333): ‘Os direitos a prestações (*Teilhaberecht*) não são determinados previamente, mas sujeitos à reserva do possível (*Volberhalt des Möglichen*), no sentido de que a sociedade deve fixar a razoabilidade da pretensão. Em primeira linha compete ao legislador julgar, pela sua própria responsabilidade, sobre a importância das diversas pretensões da comunidade, para incluí-las no orçamento, resguardando o equilíbrio financeiro geral. (...) Por outro lado, um tal mandamento constitucional não obriga, contudo, a prover a cada candidato, em qualquer momento, a vaga do ensino superior por ele desejada, tornando, desse modo, os dispendiosos investimentos na área do ensino superior dependentes exclusivamente da demanda individual frequentemente flutuante e influenciável por vários fatores. Isso levaria a um entendimento errôneo da liberdade, junto ao qual teria sido ignorado que a liberdade pessoal, em longo prazo, não pode ser alijada da capacidade funcional e do balanceamento do todo, e que o pensamento das pretensões subjetivas ilimitadas às custas da coletividade é incompatível com a ideia de Estado Social. Fazer com que recursos públicos só limitadamente disponíveis apenas beneficiem uma parte privilegiada da população, preterindo outros importantes interesses da coletividade, afrontaria justamente o mandamento da justiça social, que é concretizado no princípio da igualdade.’ SCHWABE (2005, p. 663-664 apud TORRES, 2008, p. 81)

⁷ Cf. MENDES, COELHO, BRANCO (2008, p. 260): “Os direitos à prestação material têm sua efetivação sujeita às condições, em cada momento, da riqueza nacional. Por isso mesmo, não seria factível que o constituinte dispusesse em minúcias, de uma só vez, sobre todos os seus aspectos. Por imposição da natureza do objeto dos direitos a prestação social, o assunto é entregue à conformação do legislador ordinário, confiando-se na sua sensibilidade às possibilidades de realização desses direitos em cada momento histórico.”

⁸ Cf. COURTIS (2008, p. 487): “Um dos temas tradicionalmente negligenciados em matéria de DESC [direitos econômicos, sociais e culturais] é a questão de sua justiciabilidade – ou seja, da possibilidade de pessoas que se consideram vítimas de violações a esses direitos ajuizarem demandas perante uma autoridade imparcial e requererem remédios legais ou reparação adequados em face de uma violação ou ameaça de violação a esses direitos.”

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

reserva do possível significa discutir tanto a competência para sua concretização (seria do Poder Legislativo, quanto ao desenho da política orçamentária; do Poder Executivo, quanto à implementação de políticas públicas; e/ou do Poder Judiciário, quanto à garantia de prestações materiais indevidamente negadas) quanto seus custos. No que toca a este último tema, hoje amplamente pautado pela obra *The Cost of Rights*, dos juristas norte-americanos Cass Sunstein e Stephen Holmes, é interessante destacar a noção de que *todos os direitos têm custos*. Os esforços de concretização dos direitos sociais têm atraído quase que exclusivamente para eles as preocupações de caráter financeiro-orçamentário; no entanto, não é difícil perceber que a garantia das liberdades civis e políticas, seja o direito ao voto, à propriedade, à liberdade de associação ou qualquer outro, requerem, por exemplo, a manutenção dos sistemas eleitoral, policial e judiciário, que evidentemente implicam gastos vultosos dos recursos estatais⁹.

Aparentemente trivial, a percepção de que a garantia de todos os direitos implica custos pode levar a uma interessante releitura da doutrina tradicional acerca dos direitos ditos de primeira e de segunda gerações. Se todos os direitos requerem gastos, a manutenção regular dos aparelhos estatais necessários à garantia dos direitos civis e políticos, pouco afetada por eventuais intempéries econômicas, não pode ser encarada como simplesmente *natural*: é resultado de uma prioridade política.

Assim, ainda que não faça sentido (e seja de pouca utilidade) alegar que o Estado deveria substituir seus gastos com direitos fundamentais civis e políticos por mais subsídios a direitos fundamentais sociais, tampouco parece razoável usar da “reserva do possível” para legitimar indefinidamente a inércia ou a ineficiência estatal diante dos direitos à saúde, à educação, à moradia, à segurança etc. Em que pese demandarem custos, políticas públicas e aparelhos estatais diferentes, tantos os direitos civis e políticos quanto os sociais são compromissos constitutivos do Estado brasileiro e direitos fundamentais de seus cidadãos, e sua concretização não pode ser simplesmente relegada aos sucessos e insucessos econômicos do país; justamente porque os recursos são escassos, é dever do Estado planejar, implementar e avaliar

⁹ Cf. LOPES (2008, p. 176): “A liberdade exige, para ser gozada universalmente por todos, um aparelho ou uma autoridade mantida com os recursos de todos. A manutenção da autoridade é um custo social e um custo distribuído segundo critérios definidos nos grandes arranjos políticos e tributários de qualquer sociedade. Quem precisa da defesa de seus direitos de liberdade ou mesmo de seus direitos patrimoniais tradicionais, gasta recursos públicos que servirão ao pagamento e manutenção da infra-estrutura estatal.”

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

constantemente o processo de concretização de direitos. Ademais, a “reserva do possível” não pode ser usada para esconder o sistema perverso de *produção* de escassez e carência em que o Brasil está inserido, com sua história de apropriação privada da política e dos investimentos públicos.

Continuando esta breve *revisão* das leituras tradicionais da relação Estado – direitos civis e políticos – direitos sociais, é preciso destacar que a maior estabilidade e concretude das estruturas estatais de garantia dos direitos de primeira geração não é sinônimo de sua eficácia universal. A prevalência do tema da concretização dos direitos sociais na atualidade não significa dizer que os direitos civis e políticos de todos os cidadãos são respeitados. Em um país tão marcado pelas desigualdades sociais, pela política clientelista, pela concentração fundiária e de renda, pelo racismo, machismo e homofobia, pelo oligopólio midiático e por uma laicidade ainda vacilante, seria fantasioso entender que a mera abstenção do Estado, evidentemente mantenedora do *status quo*, garante a todos o direito à igualdade perante a lei, ao acesso à justiça, à propriedade, à igualdade de gênero, à liberdade de expressão e de manifestação do pensamento, ao acesso à informação, à liberdades religiosa etc. E não há nada de novo nessa constatação: a gênese dos direitos sociais está intimamente ligada à percepção de que o exercício pleno de direitos civis e políticos requer uma garantia mínima dos direitos à saúde, educação, moradia, trabalho etc. Se os primeiros titulares das liberdades civis não reivindicaram direitos sociais, não foi porque prescindiam deles, mas sim porque já os tinham garantidos: afinal, eram homens, brancos, ricos e letrados, em sua maioria.

Algumas importantes contribuições podem, assim, ser extraídas dos debates dos últimos anos acerca da fundamentalidade e justiciabilidade dos direitos sociais. Em primeiro lugar, o aporte mais evidente certamente é o surgimento de boas ideias e iniciativas para construção de um novo papel para Judiciário na concretização de direitos, especialmente enquanto interlocutor de um diálogo institucional constante que lhe permite participar da implementação, avaliação e atualização das políticas públicas. Em segundo lugar, há que se notar a difusão de uma noção mais complexa de direitos civis e políticos e sociais enquanto direitos que, respeitadas as suas diferenças, têm custos, requerem prestações estatais e se retroalimentam na garantia da dignidade de todos os cidadãos. Em terceiro lugar, há a explicitação dos vínculos entre direitos fundamentais e orçamento. Tradicionalmente escamoteada dos grandes debates públicos, a

política orçamentária vem ganhando espaço não só nas análises especializadas acerca da efetivação de direitos, mas também nas mobilizações cidadãs em prol da justiça social, como se verá a seguir.

III- (RE)Descobrimo o orçamento como instrumento de concretização de direitos

O orçamento é compreendido por muitos autores como um símbolo da cidadania, expressão máxima dos direitos e deveres gerados na relação Estado-cidadão¹⁰. Modernamente, a legitimação de uma ordem jurídico-constitucional é instrumental: sustenta-se não na tradição, no carisma ou divindade do chefe estatal, mas no cumprimento do compromisso com a promoção da dignidade da pessoa humana¹¹. Assim, o Estado não arrecada para nada; para todo recurso público tem que haver uma destinação, e o orçamento é o resultado de um processo decisório fundamental em que é feita a alocação de recursos, a eleição de prioridades da ação estatal e a construção de políticas públicas visando à efetivação de direitos. Por que, então, o orçamento não é levado a sério no Brasil?

Sem pretender exauri-la, é preciso pontuar, inicialmente, que a resposta a essa questão é certamente multifatorial. Pode-se destacar, assim, a tradição autoritária e excludente da política brasileira que, baseada no patrimonialismo e no clientelismo, tem promovido a privatização do espaço público, de modo que o acesso às deliberações referentes à política orçamentária sempre favoreceu grupos com maior capital político e econômico e negócios do Estado, relegando aos segmentos sociais de mais baixa renda a mera possibilidade de cooptação assistencialista¹². O

¹⁰ Nesse sentido: AMARAL; MELO (2008, p. 108): “É preciso conquistar o orçamento, torná-lo, de fato e de direito, o que ele deveria ser: o momento máximo da cidadania, em que as escolhas públicas são feitas e controladas.”

Ver também FEDOZZI (2005, p. 144): “O orçamento sintetiza, em grande parte, a normatização da cidadania, pois expressa os *direitos* e os *deveres* que nascem da reciprocidade entre governantes e governados e das relações entre os poderes representativos do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). Por isso, ele traduz como se dá e de onde provém a produção do fundo público (política de receitas), e de que forma esse produto social é apropriado ou distribuído na sociedade (por meio do perfil das despesas), configurando, assim, uma das expressões universais do moderno contrato social. Por essas razões, o orçamento é considerado o *núcleo duro* do planejamento governamental e se insere no campo das chamadas *decisões políticas fundamentais* da gestão do Estado e da Sociedade, embora não esgote o leque das decisões importantes que afetam a vida social, em nível local, regional ou nacional.”

¹¹ Cf. SARLET (2002, p. 83): “Também por este motivo assiste inteira razão aos que apresentam a dignidade da pessoa humana como critério aferidor da legitimidade de uma determinada ordem jurídico-constitucional, já que diz com os fundamentos e objetivos, em suma, da razão de ser do próprio poder estatal.”

¹² Cf. FEDOZZI (2005, p. 143): “O orçamento público, no país, historicamente tem sido reflexo fiel das práticas patrimonialistas da gestão do Estado: por um lado, representa uma peça de ficção que demonstra a permanente

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

orçamento acabou sendo considerado, portanto, assunto de poucos e para poucos. Somando-se a tais práticas desmobilizadoras da cidadania, há ainda os não raros episódios de corrupção, como a famosa “máfia do orçamento” de 1993¹³.

Outro fator relevante para tal contexto é o excesso de poder do Executivo na execução do orçamento. A despeito das previsões constitucionais de um processo orçamentário que envolve tanto o Executivo quanto o Legislativo e confere aos orçamentos natureza de lei¹⁴, o Executivo, com sua prática orçamentária altamente discricionária, criadora daquilo que Eduardo Bastos Furtado de Mendonça chama de “reservas inominadas”, acaba por minar a eficácia do orçamento, conferindo-lhe caráter meramente autorizativo¹⁵. A hipertrofia do Executivo contribui enormemente para converter o orçamento em peça de ficção.

dualidade entre um País formal e um País real, e, por outro, um instrumento privilegiado de acesso clientelístico aos recursos públicos através dos processos de ‘barganha’ – seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como distribuição de recursos mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais e/ou privados.”

¹³ A proposta orçamentária de 1993 recebeu mais de 72 mil emendas dos deputados, e a alocação de recursos a entidades “fantasma” comprometeu 64% das verbas sociais. A CPI do Orçamento criada então resultou na cassação e/ou renúncia de 7 deputados. (FEDOZZI, 2005, p. 145)

¹⁴ Constituição Federal: “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (...) Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (...)”

¹⁵ Para uma introdução à caótica e potencialmente inconstitucional execução orçamentária brasileira, v. MENDONÇA (2010, p. 85-86; 91-92; 103): “A opção de não gastar é considerada no momento da elaboração do orçamento. A especificidade orçamentária não admitiria a criação de uma reserva global na forma de uma vala comum, o que equivaleria a não dar destinação à parcela do dinheiro público, deixando-o em um suposto limbo. Apesar disso, a lei orçamentária já sai com inúmeras dotações de reserva, mais ou menos específicas, para amortização da dívida pública e para custear seu refinanciamento. Ou seja, tais necessidades já são consideradas no processo deliberativo orçamentário. O problema surge na hora da execução. Enquanto todas as outras dotações estão sujeitas a limites e só podem ser aumentadas por meio de crédito adicional, as reservas podem ser aumentadas por decisão administrativa informal, não motivada. Afinal, quando a arrecadação se concretiza, mas o Poder Executivo simplesmente não gasta o que fora previsto, sem que possa redistribuir o dinheiro, a única conclusão possível é que este se converte em uma reserva inominada. (...) Em primeiro lugar, reservas inominadas violam a especificidade orçamentária e as razões que lhe dão suporte. A Constituição exige que todo dinheiro público receba destinação específica, não sendo razoável que parte considerável dos recursos possa ficar supostamente esquecida em dotações ociosas. Em segundo lugar, a decisão informal de não gastar será sempre uma decisão contramajoritária, em alguma medida. A Constituição instituiu um processo complexo para decidir o destino do dinheiro público, que é a deliberação orçamentária realizada com a participação dos três Poderes e suposta palavra final do legislador. Se o Poder Executivo, na hora de implementar essas decisões, puder ignorá-las sem nem mesmo ter de fundamentar, parece evidente que a decisão legislativa majoritária está sendo superada. (...) Há casos em que a liberação de verbas acontece fora dos períodos inicialmente previstos, muitas vezes quando o ano já segue adiantado, dificultando a realização de um planejamento adequado por parte dos órgãos administrativos encarregados de desenvolver a atividade correspondente. (...) A Constituição não contém uma decisão explícita sobre a eficácia da lei orçamentária. Isso deveria bastar para que a ela fosse reconhecida a eficácia normal dos atos legislativos, ou seja, força imperativa.”

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

No processo de descrédito e mesmo desconfiança a que o orçamento brasileiro tem sido submetido, Amaral e Melo (2008, p. 102) citam, ainda, o possível aporte de nosso passado inflacionário: “décadas de inflação amesquinham a noção de moeda no Brasil e sem moeda o orçamento se torna uma peça de ficção”. Parece indispensável mencionar, também, as dificuldades impostas ao cidadão leigo para a obtenção de informações a respeito do orçamento; em que pese a grande quantidade de dados orçamentários disponíveis, sua fragmentação e descontextualização desestimulam o acompanhamento e controle da política orçamentária¹⁶.

Completando o já caótico quadro da política orçamentária brasileira, tem-se observado, nos últimos anos, tendências contraditórias: de um lado, a vinculação progressiva de receitas para fins específicos e a criação de fundos de destinação¹⁷, o que, para alguns autores, já sinaliza a ineficácia do orçamento brasileiro¹⁸; de outro lado, há a Desvinculação das Receitas da União - DRU que, criada em 2000 para estabelecer a desvinculação de 20% dos impostos e contribuições sociais da União de qualquer despesa, órgão ou função, vem sendo sistematicamente prorrogada¹⁹, prolongando o que, para parte da doutrina, é um mecanismo manifestamente inconstitucional, na medida em que confere à Administração Pública o poder de garantir suas próprias prioridades, em detrimento do devido processo deliberativo orçamentário²⁰.

¹⁶ Cf. MENDONÇA (2010, p. 92): “Não é suficiente – embora seja necessário – que seja possível acessar os dados de qualquer unidade orçamentária. Isso porque o acerto e desacerto de cada decisão só pode ser aferido com base em seus motivos e tendo em vista o quadro mais amplo das finanças públicas. Não investir em certo projeto educativo parece ruim em si mesmo, mas talvez seja possível justificar a decisão a partir de outras considerações. Não se pode exigir que cada cidadão tenha tempo, condições ou mesmo disposição para fazer essa pesquisa, que será certamente exaustiva e, apesar de tudo, potencialmente incompleta. Por isso se afirma que os bancos de dados no Brasil produzem a pior forma de obscuridade: um emaranhado de informações pontuais sem maior tratamento sistemático, que mais servem para conferir uma aura de transparência às finanças públicas do que para informar realmente.”

¹⁷ A título de exemplo: a Emenda Constitucional nº 14/96 criou o Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério que, com a EC nº 53/06 se transformou em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB ; a EC nº 29/00 vinculou receitas da União, Estados e Municípios a ações e serviços básicos de saúde; a EC nº 31/00 criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; a EC nº 42/03 autorizou os Estados e o Distrito Federal a vincularem receitas a programa de apoio à inclusão e promoção social.

¹⁸ Cf. AMARAL; MELO (2008, p. 108): “A experiência brasileira é anti-orçamentária, não apenas pela hipertrofia do Executivo, mas pela própria desconfiança quanto ao orçamento. Nossa realidade é de progressiva vinculação de recursos para os mais variados fins. Certa vez, li numa justificativa de proposta de mudança constitucional do então deputado Gustavo Krause que a vinculação de receitas era como que uma confissão antecipada da incapacidade política de dar ao orçamento as finalidades públicas que ele deveria ter.”

¹⁹ A EC nº 27/00 instituiu a DRU para o período de 2000 a 2003; a EC nº 42/03 prorrogou-a até 2007; por sua vez, a EC nº 56/07 estendeu-a novamente, até 31/12/2011.

²⁰ Cf. MENDONÇA (2010, p. 116; 118-119): “A conversão desse mecanismo de desvinculação genérica de receitas orçamentárias é que parece impossível de conciliar com o sistema constitucional e a própria lógica essencial do orçamento público. Como visto, a lei orçamentária anual é responsável pela repartição de todas as receitas

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

Apesar de todo este contexto desfavorável à observância da devida deliberação orçamentária, nos últimos anos têm crescido as iniciativas da sociedade civil que associam o acompanhamento do orçamento ao exercício da cidadania. Nesse sentido, é importante destacar o movimento que há mais de duas décadas luta pela realização de auditorias das dívidas públicas dos países da América Latina²¹, no intuito de analisar a legalidade dos processos que provocaram seu crescimento vertiginoso, trazer o orçamento para o debate público e discutir as escolhas políticas que priorizam a amortização e a rolagem da dívida em detrimento dos investimentos em saúde, educação, cultura e outros direitos fundamentais. No Equador, a auditoria realizada reuniu provas de ilegalidades e da ilegitimidade da dívida externa do país, levando à supressão de 70% de seu valor original; a renegociação foi acatada por 95% dos credores, e o país tem honrado os compromissos assumidos a partir de então (COSTA; MENDONÇA; SANTOS; SENRA, 2010, p. 14).

No Brasil, a dívida pública é o verdadeiro escoadouro do orçamento: no ano de 2009, 35,57% do orçamento geral da União executado foi destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida; apenas 2,88% foram investidos em Educação, 4,64% em Saúde, 0,16% em Gestão Ambiental, 0,06% em Cultura, 0,04% em Comunicação e 0,06% em Energia (COSTA; MENDONÇA; SANTOS; SENRA, 2010, p. 2). O art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevê a instalação de uma Comissão Mista no Congresso Nacional

disponíveis entre as incontáveis opções de gasto. Sem desqualificar nenhuma dessas opções *a priori*, cabe ao orçamento alocar verbas limitadas e sempre insuficientes em face das necessidades sociais. A lógica evidente do sistema é a inclusão de todos os recursos disponíveis no processo distributivo, sem que qualquer parcela fique de fora por descuido e menos ainda por decisão deliberada de qualquer dos Poderes. Excluir recursos escassos do processo distributivo – para além de qualquer outra consideração – parece mesmo incompatível com uma noção elementar de moralidade pública. (...) Não por acaso, os argumentos da Administração Pública para justificar a DRU deixam transparecer a ideia de que o mecanismo – assim como o próprio orçamento – deveria servir para ajudar o administrador a perseguir *suas* próprias prioridades e não as prioridades definidas segundo o processo orçamentário. Mais do que isso, o discurso deixa claro que o governo não apenas se sente legitimado a ter *outras* prioridades além das definidas no orçamento, como também se acha no direito de não considerar as dotações orçamentárias como prioridades. Tanto assim que fala em *sobras* verificadas em diversas dotações, que não poderiam ser remanejadas para cumprir o programa do governo. Como demonstrado, essas *sobras* incluem previsões de despesa não executadas em políticas públicas aprovadas pelo Congresso Nacional, incluindo saneamento básico, promoção da cultura, modernização dos presídios, inserção social dos portadores de deficiência, apenas para dar alguns exemplos.”

²¹ A Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos – Latindadd reúne atualmente organizações e instituições de 9 países (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Honduras, Nicarágua, Peru y Uruguai) que lutam pela concretização de direitos econômicos, sociais e culturais por meio da fiscalização de políticas públicas e da promoção de ações visando à resolução do problema da dívida pública. Informações disponíveis em <http://www.latindadd.org/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=52>, acesso em 30 jan. 2011.

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

para análise do endividamento externo brasileiro e apuração de eventuais irregularidades²². Diante da inobservância do artigo, cuja disposição deveria ter sido cumprida no prazo de um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988, teve início o Movimento da Auditoria Cidadã da Dívida, que há anos vem recolhendo e divulgando evidências de ilegalidades no endividamento brasileiro, como cláusulas contratuais e juros abusivos, além de incentivar o debate acerca do papel da dívida na histórica falta de efetividade dos direitos sociais no país.

Em 2000, o Movimento realizou um plebiscito popular em que seis milhões de brasileiros disseram “não” ao pagamento da dívida sem a realização da auditoria²³. Como resultado de anos de mobilização, em 2009 foi instalada a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) da Dívida; o relatório final, aprovado em maio de 2010 por oito votos a cinco, não encontrou, no entanto, *qualquer* irregularidade na dívida brasileira, nem recomendou a realização de uma auditoria oficial; tais conclusões foram diametralmente opostas àquelas expressas no voto em separado apresentado pelo deputado Ivan Valente, que decidiu encaminhar o material da CPI ao Ministério Público, mesmo sem a aprovação de seu parecer (BRESCIANI, 2010).

Outra iniciativa interessante é o projeto de extensão da Universidade de Brasília denominado *Universidade de Olho no Orçamento*. Coordenado pela professora Karla Ines Lundgren, do Departamento de Administração, o projeto tem realizado palestras e debates em comunidades como a Vila Estrutural, uma das regiões mais empobrecidas do Distrito Federal, acerca da destinação dos impostos pagos pelos cidadãos e da importância do orçamento para a implementação de políticas públicas (CAMPUS ONLINE, 2010).

Há, ainda, os orçamentos participativos (OP), objeto deste artigo, que são programas em que a comunidade participa, junto ao Poder Executivo dos municípios, da elaboração do ciclo orçamentário local (SOUZA, 2010, p. 33). Tal ciclo é composto, em simetria ao ciclo orçamentário federal (art. 165 da Constituição²⁴), pelo Plano Plurianual, lei proposta pelo

²² Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. § 1º - A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União. § 2º - Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.

²³ Informações disponíveis em <<http://www.divida-auditoriacidada.org.br/somos/>>, acesso em 30 jan. 2011.

²⁴ Constituição Federal: “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (...)”

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

Executivo local em que são estabelecidos os objetivos, programas e metas a serem desenvolvidos ao longo dos quatro anos de gestão; pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, que anualmente fixa as diretrizes e prioridades a serem observadas pela Administração Pública na execução do orçamento, além de dispor sobre a legislação tributária do município; e por, fim, a Lei do Orçamento Anual, que estima as receitas do município para o ano a que se refere e, com base nesta previsão, fixa, em valores expressos, as despesas a serem realizadas por cada órgão municipal e programa de governo.

As experiências brasileiras de orçamento participativo mostram que não há um modelo único para a formatação de tais processos; no entanto, considerando que seu marco distintivo é a participação popular, suas metodologias sempre envolvem atividades de divulgação, convocação e mobilização da população e reuniões regionais ou temáticas, bem como a eleição de conselheiros e/ou delegados e o acompanhamento da execução das obras e políticas aprovadas em encontros em fóruns e plenárias (FEDOZZI, 2005, p. 149).

Mas por que garantir a participação popular em processos orçamentários? Para além de serem exercícios de cidadania e expressão do princípio constitucional da soberania popular, a participação é a base da gestão moderna, tanto pública quanto empresarial, e pode mostrar-se mais eficiente que modelos não-participativos, conforme se demonstrará no próximo item.

IV- O paradigma da participação

Nas últimas décadas, “participação” tornou-se a palavra chave de visões de processos decisórios sob variadas perspectivas ideológicas e com diversas finalidades. Na filosofia política, a participação é um dos elementos constitutivos das concepções democráticas que se opõem ao que Iris Marion Young denomina de “modelos de democracia baseados no interesse”, isto é, sistemas em que as decisões públicas são tomadas pela soma dos interesses privados de cada pessoa, que os expressam por meio do voto²⁵. Tais modelos são criticados por sua compreensão

²⁵ Cf. YOUNG (2001, p. 366-376): “Concepções de democracia baseadas no interesse consideram a democracia principalmente como processo de expressão de preferências e demandas e registro das mesmas por meio do voto. O objetivo do processo decisório democrático é decidir que líderes, regras e políticas melhor servirão ao maior número

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

privatizada do processo político e pelo risco de resultarem em decisões que, embora possam parecer adequadas para pessoas isoladas, são inadequadas para o grupo como um todo.

Assim, a alternativa aos modelos de democracia baseados no interesse seria o modelo (ou, mais propriamente, os modelos) de democracia deliberativa²⁶, que tem foco nos debates acerca do bem público: por meio da participação em diálogos livres e abertos, os cidadãos tomariam decisões respaldadas em argumentos visando ao bem de todos, e não em preferências pessoais, já que essas não são fundamentos racionais ou razoáveis para orientar processos que afetam não uma só pessoa, mas uma coletividade.

Também no mundo dos negócios a gestão hierárquica tem cedido espaço à gestão participativa. Estudos têm mostrado que, quando incentivados a participar dos processos de aperfeiçoamento das tarefas que realizam, os trabalhadores sentem-se mais satisfeitos e motivados para o trabalho, e a propensão à doenças ligadas ao estresse diminui. Além disso, há importantes ganhos de produtividade, criatividade e coerência nos trabalhos de equipe (KLIKSBERG, 2005, p. 81-82).

Na gestão pública, a administração tradicional, baseada na ordem como finalidade, em organogramas precisos, divisão estanque de funções, descrição detalhada de tarefas, procedimentos e formulários e decisões baseada em projeções do passado vinha, há muito, dando sinais de ineficiência diante de uma organização estatal cada vez mais complexa, sujeita a instáveis influências geopolíticas, geoeconômicas e tecnológicas. Assim, também nessa seara o modelo participativo tem sido adotado, com incentivos ao trabalho em equipe e à contribuição de todos na solução criativa de problemas; os resultados incluem maior satisfação dos trabalhadores, mais eficiência, flexibilidade e autonomia no desenvolvimento das tarefas, ambientes de trabalho mais saudável e aumento do nível de confiança entre as equipes (KLIKSBERG, 2005, p. 79-84).

de pessoas num sistema onde cada pessoa define seu próprio interesse. (...) Decisões democráticas são o resultado da realização bem-sucedida de ideias e coalizões por votos de interesse próprio.”

²⁶ Cf. YOUNG (2001, p. 367-368): “O modelo de democracia deliberativa, ao contrário, concebe a democracia como um processo que cria um público, isto é, cidadãos unindo-se para tratar de objetivos, ideias, ações e problemas coletivos. Os processos democráticos são orientados em torno da discussão do bem público, ao invés da competição pelo bem privado de cada um. Em vez de raciocinar do ponto de vista do maximizador da utilidade privada, os cidadãos transformam, por meio da deliberação pública, suas preferências, de acordo com os fins da ordem pública, raciocinando juntos sobre a natureza desses fins e sobre os melhores meios para atingi-los. Num diálogo livre e aberto, outros testam e desafiam as afirmações e os motivos. Os participantes cuidam de separar os bons motivos dos maus e os argumentos válidos dos inválidos. Os interlocutores dispensam devidamente os maus motivos e os discursos mal-sustentados e ignoram ou dispensam floreios retóricos e acessos de emoção.”

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

É importante citar também as agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, que há anos vêm destacando a o papel da participação comunitária na solução de problemas sociais fundamentais do planeta (KLIKSBERG, 2005, p. 65-66).

No que toca à contribuição de organismos multilaterais para a valorização da participação, aliás, há um interessante estudo do Banco Mundial sobre 121 projetos de fornecimento de água potável a zonas rurais, implementados em 49 países da Ásia, África e América Latina, que demonstrou a existência de uma relação diretamente proporcional entre o nível de participação dos beneficiários dos projetos e a efetividade por eles alcançada. Segundo o estudo, a participação da comunidade foi essencial para resultados como a manutenção das boas condições dos sistemas de água instalados, a extensão da porcentagem da população alcançada, a maior igualdade no acesso, benefícios ambientais e econômicos gerais, além de favorecer a organização comunitária (NARAYAN, 1994, p. 75).

Tal estudo, denominado *The Contribution of People's Participation*, traz ainda relevantes considerações para a compreensão de projetos participativos de sucesso. Nesse sentido, destaca-se a importância de que os projetos não cheguem às comunidades com um planejamento prévio excessivamente rigoroso; tendências autoritárias, que pretendem *trazer soluções sem conhecer os problemas*, costumam fraudar a proposta participativas, deixando à comunidade apenas a possibilidade de aquiescer²⁷.

Além disso, para que projetos participativos aumentem a eficiência dos projetos e reduzam seus gastos, é preciso tempo. A participação é um processo de longo prazo; é uma proposta de aprendizado e empoderamento mútuos, em que os envolvidos exercitam a expressão de suas demandas, o diálogo conciliatório, a construção coletiva de soluções e a responsabilização comunitária pelas decisões tomadas (NARAYAN, 1994, p. 78). Tratar a participação de maneira casuísta, pontual, para meros fins de homologação de decisões já tomadas pelos *encarregados* pelo projeto significa, em última instância, negá-la.

²⁷ Cf. NARAYAN (1994, p. 78): “Extensive planning before implementation shortcircuits community decision-making. The temptation is to manipulate community choices so that they fit what has already been decided, yet success depends on communities taking initiative and choosing what they want.”

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

É este, assim, o delineamento básico do “paradigma” da participação, que tem orientado a elaboração de processos decisórios em diversas áreas, conforme já visto. Por um lado, os processos decisórios participativos requerem tempo e real compartilhamento de poder para construir um espaço aberto de diálogo, em que as demandas de todos possam ser debatidas e deliberadas com base no bem comum, livres de pressões manipuladoras, e a comunidade se reconheça nas decisões tomadas, responsabilizando-se por elas; por outro lado, a participação tem grande potencial para aumentar a eficiência dos projetos, produzindo melhores resultados a menores custos, além de contribuir para o empoderamento dos participantes.

O surgimento, no Brasil, de mecanismos participativos abertos à sociedade civil é fortemente marcado pela atuação dos movimentos sociais urbanos que, nas décadas de 70 e 80, se organizaram na luta contra o regime militar e pela democratização das relações políticas e sociais²⁸. Também influenciados, em alguma medida, pelos processos de urbanização e industrialização, acentuados no período, o associativismo brasileiro de então, plural e autônomo, se engajou em demandas pelo acesso universal a bens e serviços públicos, adotando, nas palavras de Fedozzi (2005, p. 142), “um discurso baseado na noção de direitos e, portanto, mais próximo da consciência da cidadania”.

No contexto da redemocratização brasileira, as demandas da sociedade civil por participação na elaboração, implementação e controle das políticas sociais são absorvidas por setores progressistas – notadamente o Partido dos Trabalhadores - PT de então – que, ao ascenderem à esfera estatal, contribuem para a criação de novos espaços institucionais que adicionaram complexidade às relações Estado-sociedade (COSTA, 2005, p. 46). Assim, embora tenha havido experiências participativas pioneiras ainda durante o regime militar, a exemplo das ocorridas em Lages (SC), Pelotas (RS), Boa Esperança (ES) e Diadema (SP), apenas com o surgimento dos orçamentos participativos no final da década de 80 o tema da participação popular ganha dimensão política nacional, fazendo do Brasil uma referência mundial em

²⁸ Cf. COSTA (2005, p. 36): “Os movimentos sociais que se alastraram por todo o país passam a ser matéria-prima para o desenvolvimento de um conceito de sociedade civil que, contraposta ao Estado, significa o campo virtuoso das ações e interações sociais que desafiam a lógica do poder tradicional, denunciando e demandando a construção de uma nova sociedade pautada na solidariedade, na eliminação das discriminações e na redistribuição da riqueza social. Tamanho foi o impacto desta prática associativa, que os movimentos sociais urbanos – MSU’s, corporificados na pluralidade de associações de moradores que invadiram o espaço público a partir da década de 1970, foram considerados, por parte significativa dos estudiosos e setores da esquerda, como os novos sujeitos da transformação social.”

inovações democráticas, a despeito de sua tradição anti-democrática e anti-republicana (FEDOZZI, 2005, p. 143).

Em que pese a difusão de orçamentos participativos em vários lugares do país e sua potencialidade transformadora de relações políticas e sociais, sua articulação é complexa²⁹, heterogênea e sem garantia de resultados, conforme se verá, ainda que brevemente, a seguir.

V- Orçamento participativo: limites e possibilidades

Em 1989, a prefeitura de Porto Alegre - RS deu início à implementação do orçamento participativo na cidade, por meio de um sistema organizacional descentralizado que possibilitou o acesso maciço da população à tomada de decisões orçamentárias. Inicialmente alvo de muitas críticas, em função da proposição da participação popular em uma área tão “técnica” e sensível quanto o orçamento, o projeto obteve grande êxito. Estima-se que, em 1995, mais de 100 mil pessoas se vincularam à criação do orçamento municipal. A participação popular deu novas prioridades à gestão de recursos da cidade, de modo que, entre 1989 e 1995, o acesso à água subiu de 80% para 98% da população; o acesso ao sistema de esgoto aumentou de 46% para 74%; o número de matrículas de crianças nas escolas dobrou; e houve grande expansão da pavimentação dos bairros carentes (KLIKSBERG, 2005, p. 73-74).

O orçamento participativo de Porto Alegre teve enorme repercussão. Objeto de inúmeros estudos, foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas – ONU, em 1996, como umas das quarenta melhores experiências urbanas do mundo; levou agências como o banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Banco Mundial a apoiarem e difundirem tal modelo participativo; e contribuiu para que Porto Alegre sediasse o I Fórum Social Mundial, em 2001 (FEDOZZI, 2005, p. 143). Embora estudos mostrem que, nos últimos anos, tem havido queda na participação popular e no atendimento das demandas veiculadas (SOUZA, 2010, p. 112-114), o orçamento

²⁹ Retratando a ambiguidade do processo de surgimento dos orçamentos participativos, muitos autores relatam que, apesar das conquistas dos movimentos sociais na transição democrática, a instituição de espaços participativos foi seguida, muitas vezes, de acentuada desmobilização popular, influenciada tanto pelas políticas neoliberais adotadas pelo país na década de 90 quanto pela cooptação das associações civis. Cf. COSTA (2005, p. 47). O risco da cooptação será abordado no próximo tópico.

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

popular de Porto Alegre continua em funcionamento; vem se mantendo através de várias transições governamentais e partidárias.

Desde sua implementação em Porto Alegre, o orçamento participativo se difundiu pelo país. Segundo pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular – FNPP³⁰, coordenado pelas organizações não-governamentais FASE, IBASE e Pólis, de 1989 a 2000 foram registradas 140 experiências de orçamento participativo no Brasil. Com base em informações obtidas de 103 desses 140 casos, constatou-se que as experiências concentram-se nas regiões Sudeste e Sul, especialmente nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul. A maioria dos casos se deu em municípios pequenos, com até 100 mil pessoas (60%); 30% das experiências ocorreram em cidades de porte médio (com população entre 100 e 500 mil habitantes); houve ainda 4 casos em cidades com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes, e 5 casos em cidades com população acima de 1 milhão (FEDOZZI, 2005, p. 146-147).

O sucesso do orçamento participativo de Porto Alegre, no entanto, não é regra entre as experiências brasileiras: a mesma pesquisa citada acima mostrou que, entre 1997 e 2000, apenas 58,2% dos casos completaram os quatro anos de mandato (FEDOZZI, 2005, p. 143), evidenciando o baixo grau de consolidação e enraizamento institucional de grande parte de tais projetos participativos. Tal resultado, contudo, não é grande surpresa: a proposta de cooperação e exercício conjunto de poder entre Estado e sociedade é de difícil implementação, já que requer a construção de um espaço deliberativo comum que, no entanto, não descaracterize nem os agentes estatais e nem a sociedade civil participante.

Nesse sentido, um dos principais desafios enfrentados pelos orçamentos participativos é o risco de cooptação. No contexto de uma política marcadamente clientelista como a brasileira, não é raro que a administração ofereça à população algum espaço de participação como forma de conquistar apoio para suas próprias prioridades, previamente definidas. Esse modelo de participação de adesão, de deliberações manipuladas, tende a frustrar toda a proposta do orçamento participativo, tanto pelo não alcance de seus objetivos básicos quanto pelo efeito de desestímulo à participação que provocam na comunidade.

³⁰ A própria criação do Fórum, em 1990, com o objetivo de avaliar, sistematizar e promover experiências de participação popular, é reflexo da difusão de projetos participativos no país. Informações disponíveis em <http://www.polis.org.br/tematicas5.asp?cd_camada1=6&cd_camada2=76>, acesso em 30. Jan. 2011.

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

Em minucioso estudo empírico acerca do orçamento participativo de Porto Alegre, Rebecca Abers observa que é justamente o Estado o agente que mais tem a contribuir para impedir a cooptação: não basta que a Administração Pública local não *queira* cooptar; é preciso que ela mobilize a população para a participação e lhe garanta eficácia, executando as decisões orçamentárias tomadas³¹. Assim, a comunidade, empoderada, preserva e sofisticada seu poder de contestação, de defesa de suas prioridades, sem deixar de ser cooperativa no espaço de deliberação. Cooperar com a Administração não significa ser assimilado por ela.

O sucesso da gestão orçamentária participativa está diretamente ligado à extensão do poder atribuído à população e à efetiva execução de suas decisões. O exercício de compartilhamento do poder implica, entretanto, uma verdadeira revolução na perspectiva da gestão pública brasileira. Em 74% dos orçamentos participativos analisados pela pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular, a deliberação restringiu-se a, no máximo, 20% do orçamento; em alguns casos, a interação com a população teve caráter meramente consultivos (FEDOZZI, 2005, p. 158). Experiências mostram, no entanto, que em um projeto genuinamente participativo, o compartilhamento do poder não tende a enfraquecer as bases reais de poder, mas sim a aumentar “o poder total disponível”: as autoridades responsáveis pela implementação do orçamento participativo de Porto Alegre, por exemplo, foram reeleitas em várias oportunidades (KLIKSBURG, 2005, p. 91).

A promoção da participação e a observância das decisões tomadas não são, contudo, as únicas atribuições do Estado na consolidação de orçamentos participativos. Em primeiro lugar, a Administração precisa garantir à população a compreensão do orçamento; embora o discurso das deliberações orçamentárias enquanto processos “herméticos” sirvam, em geral, apenas para legitimar o cerceamento à participação popular, sua dimensão técnica e burocrático-administrativa é inegável, e precisa ser levada em consideração.

³¹ Cf. ABERS (2000, p. 210): “As the administration convinced people that participation would bring rewards, mobilization in pursuit of those rewards became the first step in a sequence of ties. Participatory, inclusive associations gained space in the neighborhoods, and bonds of cooperation developed among neighborhood groups. Participants gained sophisticated skills in democratic practice and a growing collective sensibility. These political capacities, I would argue, gave the regional forums the organizational power to contest the positions of the very state that had originally promoted their creation. That is, government credibility, the mobilization it generated, and the cooperation and solidarity that evolved out of the mobilization were all critical for combating co-optation.”

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

Além do papel educativo, de capacitação da população, o Estado precisa dotar-se de estruturas capazes de fazer o processamento técnico-político das demandas populares, convertendo-as em projetos de caráter intersetorial e multidisciplinar. Tal requisito é muitas vezes cumprido por meio de instâncias horizontais de planejamento e de relações comunitárias. Considerando, ainda, que a metodologia das experiências de orçamento participativo envolvem reuniões regionais e/ou temáticas, cabe à Administração apresentar, sempre, a visão global do desenvolvimento da cidade, por meio de conjuntos de projetos que beneficiem o conjunto da população (FEDOZZI, 2005, p. 156-158).

A Administração também tem muito a contribuir quanto ao incentivo à participação de grupos tradicionalmente excluídos. Nesse sentido, é importante garantir o acesso às reuniões, seja por meio do fornecimento de transporte seja por meio de sua realização nas próprias comunidades empobrecidas. Também é necessário participar da criação de espaços que garantam o direito de fala de todos os grupos (ABERS, 2000, p. 225).

Outro ponto sensível para a eficácia dos orçamentos participativos é a participação popular contínua e integral, em todas as etapas do processo. O caráter adaptativo dos espaços participativos lhes confere flexibilidade para lidar com situações distintas e dificuldades imprevistas. Tal vantagem não se deve, no entanto, a execução de um modelo único e perfeito de participação nem do uso de fórmulas mágicas, mas sim da contribuição da comunidade na criação do desenho institucional adequado ao seu contexto, seus problemas, suas prioridades e particularidades culturais. Muitas vezes é no seio de cada comunidade, sua dinâmica e seus saberes que estão os elementos necessários à conformação mais eficiente de cada política pública (KLIKSBERG, 2005, p. 76-77).

A subestimação dos pobres é outro entrave comum à consolidação de orçamentos participativos. Muitos teóricos da democracia entendem que um padrão econômico mínimo é pré-requisito para a participação eficaz de todos, sob pena de que os espaços participativos sejam dominados por aqueles com maior poder econômico e político e com maior nível de instrução. Tal concepção certamente tem forte caráter “auto-realizatório”; é a explicação padrão para

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

processos participativos fraudados desde o início, por meio da sub-valorização e manipulação da comunidade³².

O que essa visão fatalista da capacidade política dos excluídos ignora é que os espaços participativos são processos de aprendizado mútuo, de troca de informações e experiências, de sensibilização, diálogo e desenvolvimento de propósitos coletivos; é isso, muito mais do as condições econômicas, educacionais e políticas iniciais dos participantes, que determina seu êxito ou fracasso. A pesquisa empírica conduzida por Abers em Porto Alegre, aliás, destacou que, a despeito de alguma sub-representação de certos grupos, como as mulheres, o orçamento participativo não foi “tomado” por uma “elite participativa”; pelo contrário, a experiência contribuiu para a emergência de novas propostas de participação cidadã e de associações de moradores, bairros etc (ABERS, 2005, p. 132).

O perfil aqui traçado dos orçamentos participativos delineia um espaço de configuração delicada; seu êxito depende da complexa interação de múltiplos fatores, como o compartilhamento do poder, a postura estatal de estímulo à participação e compromisso com a eficácia na execução da deliberações orçamentárias e a garantia da contribuição das comunidades no desenho institucional do processo participativo a ser desenvolvido.

Se o orçamento participativo não é a panacéia da gestão pública brasileira, suas potencialidades são, no entanto, muito significativas em termos de renovação de nossa política elitista e clientelista e de utilização do orçamento enquanto instrumento de concretização de direitos fundamentais básicos. Segundo Fedozzi (2005, p. 162), tais potencialidades incluem:

- 1) a inclusão ativa dos indivíduos e dos segmentos sociais historicamente sem capital político e sem capital cultural suficientes para terem voz e exercerem poder de decisão sobre os rumos do desenvolvimento das cidades (em contextos urbanos ou rurais); 2) a inversão das prioridades na distribuição do fundo público em favor da equidade do acesso aos serviços e equipamentos públicos; 3) o bloqueio da privatização de recursos, que ocorre por meio das relações de clientela e troca de favores entre as instâncias representativas (Executivo e Legislativo) e os moradores; 4) o exercício do controle social sobre os governantes, em favor da noção de *res publica* e da *accountability*.

³² Cf. KLIKSBURG (2005, p. 89): “Desconfiar-se-á das comunidades em todas as etapas do processo; limitar-se-ão as opções reais para que elas participem; intentar-se-á, dissimuladamente, substituir a participação por ordens ‘de cima para baixo’, para fazer com que as coisas funcionem. Assim, a sub-valorização será percebida rapidamente pela comunidade, e isso criará uma distância infranqueável entre elas e os encarregados de promover sua participação, que, por todas essas condições, estará fadada ao fracasso.”

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

VI- Conclusão

A força normativa da Constituição e seu poder de concretizar o projeto de sociedade e os direitos fundamentais civis, políticos, sociais, econômicos e culturais nela expressos não se restringem a decisões “vanguardistas” de juizes ou textos legislativos de pretensa alta qualidade. A Constituição é o que fazemos dela; nossas práticas sociais lhe atribuem sentido e significado (CARVALHO NETTO, 2004, p. 27).

Nesse contexto, o orçamento participativo pode ser um importante instrumento de revitalização da vida política e da cidadania brasileiras, de construção de uma esfera pública baseada na solidariedade, no reconhecimento e sensibilização pelo outro e em perspectivas alargadas de bem comum³³. Empoderados pelo aprendizado dos processos participativos e conscientes do poder seu protagonismo, cidadãos comuns, inclusive e especialmente aqueles tradicionalmente excluídos, podem contribuir para a distribuição adequada dos recursos públicos³⁴, com vistas à construção de uma sociedade mais justa.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca Neaera. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

³³ Cf. ABERS (2000, p. 192): “Some general lessons can be taken from the stories I have told here of how participants, through the experience of collective decision-making, develop ‘enlarged thinking’. As individuals left their neighborhoods to encounter other groups in collective decision-making forums, they did broaden their perspective of their particular (neighborhood) interests to consider collective (regionwide) interests, and they did begin to feel solidarity with neighborhoods that were particularly disadvantaged. Yet unanimity and consensus did not result from this process. The basis of the sense of commonality was less a recognition of common interests than a realization of the necessity to negotiate together.”

³⁴ Cf. ABERS (2000, p. 186-187): “Several factors seemed to be behind the growing acceptance of a discourse of regionwide unity. On the one hand was growing frustration with the disorganized and rowdy meetings: many commented in passing that it was necessary to be more ‘civilized’. Selfish, personalistic, non-conciliatory behavior was considered ‘childish’. On the other hand, people seemed to be developing a genuine respect for the needs of others. Moving descriptions of the conditions of impoverished settlements often brought words of sympathy and support as participants from better-off neighborhoods took the stand and called for prioritizing investments in those settlements.”

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima do orçamento? In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (org.) *Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

Aula de orçamento para Vila Estrutural. In: *Campus Online*, 3 set. 2010. Disponível em <<http://www.fac.unb.br/campusonline/mundo-academico/item/436-palestra-sobre-orcamento>>, acesso em 30 jan. 2011.

BRESCIANI, Eduardo. CPI da Dívida aprova relatório que propõe voto aberto no Copom. In: *GI – Política*, 11 mai. 2010. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/05/cpi-da-divida-aprova-relatorio-que-propoe-voto-aberto-no-copom.html>>, acesso em 30 jan. 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1981.

_____. Metodologia "fuzzy" y "camaleones normativos" en la problemática actual de los derechos económicos, sociales y culturales. In: *Derechos y Libertades*. Revista do instituto Bartolomé de las Casas. 6:43. 1998. apud TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (org.) *Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. (coord). *Jurisdição e Hermenêutica Constitucional no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

COSTA, Alexandre Bernardino; MENDONÇA, Talitha Selvati; SANTOS, Luna Borges Pereira; SENRA, Laura Carneiro de Mello. Uma nova Cidadania para um novo Desenvolvimento: desmistificando o Orçamento e processos decisórios. In: *Anais do VI Encontro Nacional da Associação Nacional de Direitos Humanos – Pesquisa e Pós-Graduação. GT 6 – Desenvolvimento, Políticas Públicas e Cidadania*. 2010. Disponível em <<http://www.andhep2010.sinteseeventos.com.br/>>, acesso em 30 jan. 2011.

COSTA, Flávia Danyelle Alves da. *Orçamento participativo: a institucionalização da participação popular no controle do orçamento público. O município de Campina Grande*. (Dissertação). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Brasília. Brasília, 2005. Disponível em <<http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/6624>>, acesso em 23 jan. 2011.

COURTIS, Christian. Critérios de Justiciabilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma breve exploração. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (org.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FEDOZZI, Luciano. Participação nos Governos Locais no Brasil Contemporâneo. In: *Gestão pública e participação* / Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2005.

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y Constitución: estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. Tradução de Emilio Mikunda. Madrid: Tecnos, 2002

KLIKSBERG, Bernardo. Como por em Prática a Participação? Algumas questões estratégicas. In: *Gestão pública e participação* / Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2005.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Em torno da “reserva do possível”. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (org.) *Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

NARAYAN, Deepa. *The contribution of people’s participation: 121 rural water supply projects*. World Bank, 1994. Disponível em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/07/01/000009265_3961219095253/Rendered/PDF/multi_page.pdf , acesso em 29 jan. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SCHWABE, Jürgen (org.). *Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão*. Tradução de Leonardo Martins *et al.* Montevideo: Fundação Konrad Adenauer, 2005. apud TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (org.) *Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SOUZA, Ailton de. *A metamorfose do orçamento participativo: uma análise da transição política em Porto Alegre (1990-2009)*. (Dissertação). Centro de Pesquisa e Pós Graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília. Brasília, 2010. Disponível em http://vsites.unb.br/ics/ceppac/conteudo/dissertacoes%20e%20teses/ailton%20de%20souza_dissertacao_2010.pdf , acesso em 23 jan. 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (org.) *Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

Autarquia Municipal de Ensino Superior

www.direitofranca.br

Revista Eletrônica

YOUNG, Iris Marion. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUZA, Jessé (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.