

# O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO FORMA DE EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS

## THE PARTICIPATORY BUDGET AS POLITICAL EXERCISES RIGHTS FORM

Luiz Fernando Kazmierczak\*  
Fernando de Brito Alves\*\*

**Resumo:** Este estudo procura realizar uma análise sistemática e criteriosa da experiência política e humanitária que os Governos autoritários propiciaram aos latino-americanos, e, ainda, a preponderância no imaginário da economia sobre a política, bem como o esvaziamento do político e sua redução a uma dimensão meramente instrumental do domínio econômico. Ainda, demonstrar que a relação entre os direitos políticos e o exercício da cidadania, em especial no que se refere ao orçamento participativo, um instrumento de política urbana dos municípios, associado com o igualitarismo liberal e ao igualitarismo, compatível com uma concepção de democracia como direito fundamental. Por fim, aponta-se que além de ser um instrumento de efetivo exercício da cidadania, o orçamento participativo tem-se demonstrado mais eficiente que as decisões políticas no orçamento público.

**Palavras-chave:** Democracia. Orçamento participativo. Direitos políticos.

**Abstract:** This study searches to achieve a systematic and thoughtful analysis of politics and humane experience that the authoritarian governments propitiated for latin-americans, and also, the predominance, in imaginary, of the economy about the politics, like the political emptyings and its reduction for one merely instrumental of dimension for the economic domain. Still, to demonstrate that the relation between political rights and the citizenship exercise, in special on respect the participatory budget, that's na urban politic instrument of the cities, associated with liberal equalitarism, and with the equalitarism, it's compatible with a democracy effective citizenship exercise, the participatory budget has been demonstrate more efficients than the politics decisions on public budget.

**Keywords:** Democracy. Participatory budget. Politics rights.

\* Advogado; Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Professor dos Cursos de graduação em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná e das Faculdades Integradas de Ourinhos; Coordenador Adjunto do Curso de Direito das Faculdades Integradas de Ourinhos; lfkaz@uenp.edu.br

\*\* Advogado; Pós-doutorando em Democracia e Direitos Humanos pelo Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20) e Ius Gentium Conimbrigae (Centro de Direitos Humanos) da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Doutor em Direito Constitucional pelo Instituto Toledo de Ensino de Bauru; Professor Adjunto da Universidade Estadual do Norte do Paraná; fernandobrito@uenp.edu.br

## Introdução

Este ensaio tem por objetivo esboçar uma breve reflexão sobre o orçamento participativo como forma de concretização dos direitos políticos do cidadão, ao que segue sua progressiva aplicação no modelo de gestão de orçamento público. Para tanto, analisou-se a construção da noção de democracia com a constituição dos direitos políticos ao longo da História brasileira, culminando com a experiência jurídica pela qual passa a contemporaneidade.

É certo que a noção de democracia e a sua concretização sofreu, ao longo da História, diversas modificações de conteúdo e conceitos, conforme o momento político vivenciado, de acordo com as condições econômicas e sociais que proporcionaram suas conquistas ou retrocessos. Hodiernamente, a Constituição de 1988 trouxe diversos mecanismos de participação dos cidadãos na ordem democrática, os quais foram sendo paulatinamente implementados ao longo da década de 1990.

Com o objetivo de proporcionar uma participação direta dos cidadãos na gestão do orçamento público, a fim de direcionar os recursos públicos às necessidades prementes da população, o orçamento participativo surge como um instrumento capaz de proporcionar a concretização de direitos políticos.

### 1 Direitos políticos

Pretende-se analisar de forma crítica a extensão da noção de democracia em seus aspectos pragmáticos, quando considerada como direito fundamental, abordando a questão do ordenamento jurídico brasileiro, a partir da experiência internacional.

O maior desafio ao se abordar a temática da democracia, e por via oblíqua da cidadania no Brasil, é evitar o maniqueísmo, “[...] segundo o qual o Estado é apresentado como vilão e a sociedade como vítima indefesa [...]” (CARVALHO, 2000, p. 10), como se o Estado fosse um mal necessário.

Tal concepção “[...] acaba por revelar uma atitude paternalista em relação ao povo, ao considerá-lo vítima impotente diante das maquinacões do poder do Estado ou de grupos dominantes. Acaba por bestializar o povo.” (CARVALHO, 2000, p. 11).

Considera Carvalho (2000, p. 219-220) que:

[...] aqui, primeiro, vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois, vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito de voto deu-se em outro período ditatorial, em que órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis a maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.

A democracia considerada como direito fundamental teria duas dimensões fundamentais, sendo a primeira referente à questão da cidadania e dos direitos políticos (di-

menção formal), e a segunda relacionada à possibilidade efetiva de participação e seus aspectos redistributivos, na acepção mais ampla do conceito (dimensão material).

Quanto à questão da democracia (em sua primeira dimensão – dimensão formal), há que se observar, preliminarmente, que a independência do Brasil foi relativamente pacífica, ao contrário da maioria dos países latino-americanos, onde houve grandes guerras de libertação ou a mobilização de grandes exércitos promovidas por grandes líderes, ou ainda revoltas libertadoras lideradas por populares (VIANNA, 1997, p. 12-24).<sup>1</sup>

A Independência do Brasil foi, na verdade, um grande acordo mediado por D. Pedro entre as elites nacionais e a Coroa Portuguesa. O papel do povo não foi irrelevante, mas, certamente, diminuto, tanto na Independência quanto na Proclamação da República.

O clima de estabilidade facilitou a transição, e o regime de Governo implantado foi a Monarquia Constitucional e representativa ao modo europeu, se bem que além dos poderes tradicionais, manteve resquícios do Absolutismo com a criação do quarto poder (o Poder Moderador).

A independência foi, ao mesmo tempo, liberal e conservadora: representou um avanço em relação aos direitos políticos, já que, no período anterior, os nacionais não tinham o mesmo acesso à Corte que os reinóis, e manteve a escravidão, não provocando qualquer mudança quanto aos direitos civis.

O regime político adotado exigia o voto e a separação de poderes. A Constituição de 1824 regulou os direitos políticos de forma bastante liberal para a época, instituindo o voto censitário obrigatório para os maiores de 25 anos que recebessem mais de 100 mil réis por ano, o que atingia a maioria da população trabalhadora. O limite de idade caía em alguns casos, como para chefes de família, oficiais militares, bacharéis e clérigos. Segundo Carvalho (2002, p. 30), mesmo depois da Reforma de 1832, a lei brasileira continuou permitindo que analfabetos votassem, o que talvez não acontecesse com nenhuma Legislação Europeia.

Note-se que houve eleições ininterruptas de 1822 até 1930, com raras e bastante específicas suspensões: na Província do Rio Grande do Sul, por ocasião da Guerra do Paraguai, e na Proclamação da República.

Canêdo (2003, p. 525), no capítulo *Aprendendo a votar*, da obra *História da Cidadania*, apresenta como eram construídas as listas eleitorais no Brasil imperial.

No âmbito local, votava-se para eleger o juiz de paz e os vereadores, votava-se ainda para a Assembleia Provincial, para a Câmara dos Deputados e para o Senado; até 1880 as eleições para os cargos locais eram diretas, para os outros, indiretas.

O alistamento dos eleitores, até 1842, acontecia no dia das eleições. Em cada paróquia funcionava uma mesa eleitoral presidida por um juiz que decidia sobre a idoneidade dos votantes.

As listas eleitorais somente se tornaram permanentes depois de 1881; os clérigos exerceram grande influência sobre a dinâmica eleitoral, visto que atestavam a le-

---

<sup>1</sup> O que o autor denomina, muito acertadamente, de *revolução passiva*.

galidade das qualidades requeridas para o exercício da cidadania ativa por meio dos registros paroquiais. As eleições aconteciam dentro das igrejas e vários eram os atores sociais que as envolviam:

[...] Cabia ao cabalista fornecer a prova, que, em geral, era o testemunho de alguém pago para jurar que o votante tinha renda legal.

O cabalista devia ainda garantir o voto dos alistados. Na hora de votar, os alistados tinham que provar sua identidade. Aí entrava outro personagem importante: o “fósforo”. Se o alistado não podia comparecer por qualquer razão, inclusive por ter morrido, comparecia o fósforo [...] o bom fósforo votava várias vezes em locais diferentes, representando diversos votantes.

Outra figura importante era o capanga eleitoral. Os capangas cuidavam da parte mais truculenta do processo [...] Cabia-lhes proteger os partidários, e, sobretudo, ameaçar e amedrontar os adversários, se possível evitando que comparecessem à eleição.” (CARVALHO, 2002, p. 33-34).

O que estava em jogo com o voto? O que significava votar? São perguntas pertinentes e que devem ser respondidas. O voto, mais que o exercício regular de um direito, era um exercício de poder, não de quem efetivamente votava, mas de quem convocava o cidadão a votar. O voto era demonstração de lealdade e gratidão, quando não era conquistado pelo uso da força, ou mediante pagamento.

A Lei Saraiva de 1881 introduziu severas mudanças no processo eleitoral, a qual cerceou o acesso ao voto a um número muito grande de brasileiros. A exigência de renda subiu para 200 mil réis, excluiu os analfabetos e extinguiu as juntas paroquiais de qualificação, deixando ao cargo da magistratura a formação das listas de votantes.

A consequência disso foi que, em 1872, havia 1 milhão de eleitores e, em 1886, votaram para as eleições parlamentares apenas 100 mil eleitores. Esse retrocesso foi duradouro e a República não alterou esse quadro. Somente depois de 64 anos e após quatro regimes políticos diversos, os índices de eleitores anteriores à referida lei foram novamente alcançados.

A Proclamação da República foi um episódio emblemático na história dos direitos políticos e do exercício da cidadania. Carvalho (2000, p. 158-160) traz uma coletânea ilustrativa da reação de alguns observadores da época: Aristides Lobo afirmara que o povo assistira a tudo bestializado, sem compreender o que se passava, julgando ver uma parada militar. Louis Couty acabou por concluir: “o Brasil não tem povo”. Todavia, Carvalho (2000, p. 158-160) conclui, de maneira diversa:

Mais do que qualquer outra cidade brasileira, o Rio acumulou forças contraditórias da ordem e da desordem [...] Embora criada com a finalidade de ser instrumento de colonização, centro de poder e de controle, a própria geografia já derrotava qualquer plano urbanístico que se lhe quisesse impor [...] Daí que da parte do próprio poder e de seus representantes desenvolveram-se táticas de convivência com a desordem, ou com uma ordem distinta da prevista. A lei era desmoralizada de todos os lados, em todos os domínios. Essa duplicidade de mundos, mais aguda no Rio, talvez tenha contribuído para a mentalidade de irreverência, de deboche, de malícia, de tribofe.

[...] O povo sabia que o formal não era sério. Não havia caminhos de participação, a República não era para valer. Nessa perspectiva, o bestializado era que levasse a política a sério, era o que se prestasse à manipulação. Num sentido

talvez ainda mais profundo que o dos anarquistas, a política era tribofe. Quem apenas assistia, como fazia o povo do Rio por ocasião das grandes transformações realizadas a sua revelia, estava longe de ser bestializado. Era bilontra.

A política era, portanto, tribofe, ou seja, uma grande trapaça; e quem participava desse jogo nefasto e não permanecia impavidamente alheio, era, na verdade, um “velhaco”, um “espertalhão”.

Essa vinculação de política e sujeira, nascida muito provavelmente nesse contexto histórico, alcançou a contemporaneidade, de tal sorte que, ainda hoje, a cidadania ativa é vista com maus olhos, como se não fosse possível fazer “política limpa” e, a seu turno, a própria noção de política limpa nasce em oposição à crença cristalizada de que a política é intrinsecamente suja.

Destarte, não se envolver nos processos de decisão pelo exercício de um *múnus publicus* de caráter eletivo ainda é a regra em quase todos os rincões do país.

Os direitos políticos foram exercidos em um clima de protorregularidade até a década de 1930. Esta protorregularidade era caracterizada pelo controle minucioso dos processos eleitorais por intermédio dos mecanismos da política que ficou conhecida como “*Café com Leite*”, marcada pela alternância de Chefes de Executivo Federal oriundos dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais, conduzidos ao poder pelo voto de cabresto, desenvolvendo-se, nesse interregno, um verdadeiro clientelismo político.

O Governo de exceção de Vargas, iniciado então, foi marcado pela supressão dos direitos políticos, em um *sentido lato*, pelo fortalecimento do chefe do Poder Executivo, pelo desenvolvimento de políticas assistencialistas, que de modo geral caracterizaram os regimes populistas e de cunho fascista do período.

Não obstante, a Constituição de 1934 trouxe uma inovação interessante, no seu artigo 57, *letra d*, ela definia, como crime de responsabilidade do Presidente da República, os atos que atentassem contra “o gozo ou exercício dos direitos políticos, sociais ou individuais”.

A Constituição de 1937, que vigeu até 1946, de manifesta influência nazifacista, marcou o enrijecimento do regime de Vargas pela suspensão definitiva dos direitos individuais e políticos; os plebiscitos que a referida Carta estabelecia para a sua legitimação jamais foram realizados.

A Carta de 1937 foi marcada pela restrição de direitos e garantias individuais, pela abolição do mandado de segurança e pela mitigação da eficácia dos princípios de legalidade e da irretroatividade da lei. Além do que, houve a instituição da censura prévia e da pena de morte.

Com o fim do Governo Vargas, foram convocadas eleições presidenciais e legislativas para dezembro de 1945, e, nas palavras de Carvalho (2002, p. 127), “[...] o país entrou em fase que pode ser descrita como a primeira experiência democrática de sua história.” Muito embora existam evidências históricas de que o Governo Dutra teria sido tão ou mais autoritário que o Governo Vargas (ALMINO, 1980, p. 203; POMAR, 2001; ALVES, 2005), isso porque a adoção do discurso democratizante veiculava implicitamente outro discurso, consistente no “cumprimento da lei” e no “respeito às instituições

e à ordem". A democracia, como apreçoada por Dutra, era signo de limites, unidade e pacificação social, o que na prática serviu para a reversão do discurso liberal ainda durante o seu Governo, além de que "[...] anunciada a necessidade absoluta da ordem, cada ação política cotidiana consistia em um objeto de disputa na medida em que pudesse aferir legitimidade a um dado padrão de comportamento ou de intervenção na esfera pública." (AZEVEDO, 2011, p. 80-81).

Em relação à Constituição de 1946, pondera Brega Filho (2002, p. 37-38):

[...] ressurgiram e revigoraram-se os direitos fundamentais do homem, reconhecidos nos capítulos referentes à "Nacionalidade e à Cidadania" e aos "Direitos e Garantias individuais" (arts. 129 a 144). [...] foram abolidas as penas de morte e de prisão perpétua. Foram restaurados os institutos do *habeas corpus*, mandado de segurança e a ação popular, bem como, a integralidade dos princípios da legalidade e irretroatividade da lei.

Foi estabelecida a total liberdade de pensamento, limitada apenas no que dizia respeito aos espetáculos e diversões públicas. As liberdades e garantias individuais não podiam ser cerceadas através de expedientes autoritários e a aprovação do estado de sítio era reservada ao Congresso Nacional. Além disso, a organização partidária era livre.

[...] um dos melhores aperfeiçoamentos introduzidos na Constituição de 1946 foi o que instituiu no capítulo dos direitos individuais que "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual", estabelecendo um Estado de direito e harmonia entre os três poderes."

Houve, também, a manutenção dos direitos sociais, abordada de forma própria em item subsequente. O Governo de Vargas influenciou todo o período; ele foi eleito Senador e manteve uma postura discreta, preparando o seu retorno pelo voto em 1950, enquanto seus opositores articulavam manobras políticas e legais para impedir a sua posse. Depois de sua recondução democrática até a Presidência da República e seu suicídio em 1954, tornou-se herói nacional.

O choque de forças que levou a seu suicídio resolveu-se apenas com o golpe militar de 1964. Foram mais dez anos de intensa luta política que poderiam ter resultado em consolidação democrática, mas que terminaram em derrota dos herdeiros de Vargas e também do primeiro experimento democrático da história do país. (CARVALHO, 2002, p. 131).

Muito embora o clima de tensão política tivesse se instalado no cenário nacional, e a despeito da oposição civil e das revoltas militares, Kubitschek habilmente controlou o Governo sem o recurso a nenhuma medida de exceção, ou qualquer meio legal ou ilegal de restrição da participação, fundou sua política no desenvolvimentismo nacionalista da Cepal, transferiu a capital nacional para o centro do País, investiu pesadamente em obras de infraestrutura, e instituiu o programa de industrialização vasta.

Enfrentou, ainda, oposição dos nacionalistas mais radicais que se opunham à abertura ao capital internacional e aos acordos com o Fundo Monetário Internacional, e conseguiu terminar seu Governo em paz e transmitir a faixa presidencial ao sucessor eleito popularmente, feito bastante raro entre os presidentes civis da História recente do Brasil.

O Governo de Jânio Quadros foi extremamente curto. Eleito em 1960, sucessor de J. K., tomou posse em janeiro e renunciou em agosto daquele ano, por razões nunca satisfatoriamente esclarecidas. Provavelmente, tratara-se de uma manobra política para a conquista de poderes extraordinários no Congresso Nacional. No entanto, sua renúncia foi prontamente aceita pelo Parlamento e o país acabou por entrar em uma séria crise política precipitada pelos ministros militares que não aceitaram a posse do vice-presidente.

Acabou-se por adotar um regime parlamentarista de emergência para manter a sucessão presidencial dentro da legalidade e retirar do presidente grande parte de suas atribuições. Depois de uma sucessão de primeiros ministros que não conseguiam governar, em 1963, quando houve finalmente um plebiscito sobre a forma de Governo, o presidencialismo retornou e Goulart assumiu a Presidência da República com plenos poderes.

A partir disso, o conflito direita/esquerda se acirrou e os trabalhadores começaram a se organizar em centrais gerais. Muito embora organizações desse caráter fossem expressamente proibidas por lei, os partidos políticos ganharam alguma expressividade e a mobilização política atingiu a base da sociedade (NUNES, 1997; BENEVIDES, 1979; BOITO JUNIOR, 1991). A mobilização política girava em torno das chamadas reformas de base: estrutura agrária, fiscal, bancária, política e educacional.

O amadurecimento democrático, observado a partir dos anos 1930, pode ser verificado na evolução partidária:

Eram partidos no sentido moderno da palavra e apenas necessitavam de tempo para criar raízes na sociedade [...] como era de esperar, dada a novidade da experiência, houve grande movimentação de políticos dentro desses partidos, e entre eles, durante os quase 20 anos que duraram (1947-1964) [...] Pesquisas de opinião pública feitas pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) em 1964, antes do golpe, em oito capitais, e só, recentemente, trazidas a público por Antônio Lavareda, revelam aspectos muito positivos. O primeiro deles é que 64% da população dessas capitais tinha preferência partidária, índice alto mesmo para padrões internacionais [...] outra revelação das pesquisas de 1964 refere-se à orientação ideológica do eleitorado das oito capitais às vésperas do golpe. Enquanto as lideranças se radicalizavam, o eleitorado mostrava tendência claramente centrista [...] Indagados sobre qual a linha política mais indicada para o governo, 45% dos pesquisados preferiram o centro, contra 23% que preferiram a direita e 19% a esquerda." (CARVALHO, 2002, p. 148-150).

Tem-se, portanto, que a maioria da população acreditava no sistema partidário, ponto central no sistema representativo e democrático, e, sobretudo, que a população não era radical ideologicamente, dado importante para o desenvolvimento de uma cidadania eficaz.

O colapso da democracia, em 1964, ocorreu principalmente em virtude da falta de convicção democrática das elites, que disputavam o poder afastando as práticas da democracia representativa. A direita porque queria evitar as reformas de base defendidas pela esquerda, e esta porque acreditava que a direita preparava um golpe. Não havia organizações civis suficientemente fortes e representativas que pudessem refrear

a radicalização, o que precipitou no Golpe Militar de 1964 (GASPARI, 2002; GASPARI, 2002; GASPARI, 2003; GASPARI, 2004).

Dado o golpe, os direitos políticos se viram atingidos de forma sensível pelas medidas de repressão, não obstante os 20 anos que se lhe seguiram, a despeito do bipartidarismo obrigatório e o fechamento do Congresso, em duas ocasiões apenas, foram sustentados com base em eleições proporcionais que não foram suspensas. O voto serviu de garantia de legitimidade ao regime.

O eleitorado cresceu substancialmente durante os Governos militares,

[...] A tendência iniciada em 1945 não foi interrompida, foi acelerada. Em 1960, nas eleições presidenciais, votaram 22,4 milhões; nas de 1982, 48,7 milhões; nas de 1986, 66,5 milhões. Em 1960, a parcela da população que votava era de 18%, em 1986, de 47%, um crescimento de 161%. Isso significa que 53 milhões de brasileiros, mais do que a população total do país em 1950, foram formalmente incorporados ao sistema político durante o governo militar. (CARVALHO, 2002, p. 167).

Por meio de Atos Institucionais, o regime controlava duramente a oposição, de forma que cassava direitos políticos, exonerava cargos e funções públicas, aposentava compulsoriamente e determinava intervenções de toda a sorte.

O direito de opinião foi restringido, a justiça militar passou a ser competente para julgar os crimes contra a segurança nacional, a pena de morte foi reintroduzida no meio do regime, havia proibição expressa em relação a greves, os direitos fundamentais da pessoa humana tinham previsão constitucional, no artigo 150 da CF/1968, embora tivessem sido suspensos pelo A I-5 (o mais repressor dos atos institucionais, que entre outras coisas também suspendeu o *habeas corpus*), etc.

A reabertura teve seu início com as eleições de 1974 quando foram diminuídas as restrições à propaganda eleitoral, apesar de ter o MDB novamente derrotado, o que se justifica em face da existência de um colégio eleitoral altamente manipulado (REGO, 2008).

Como o aparato repressor se tornara algo mais ou menos independente dentro do próprio Governo, as principais esperanças das elites giravam em torno da possibilidade de controle das estruturas repressoras pelo novo Governo e, se não a supressão, pelo menos a diminuição da tortura (ARNS, 1985).

Em novembro de 1974, o Regime Militar sofreu seu primeiro grande choque quando das eleições – que eram diretas para o Congresso – o MDB conseguiu dobrar sua representatividade, demonstrando que havia algo de novo. Em resposta, o Governo Geisel fechou o Congresso e passou a legislar por decretos, o que representou retrocesso, mas não interrompeu o processo de abertura.

A oposição vinha desde o início do Governo Geisel exigindo o retorno ao Estado de Direito. Em 1978, o Governo deu um grande passo no sentido da democratização com a revogação do AI-5, o fim da censura prévia e o retorno ao país dos primeiros exilados políticos. A lei de anistia aprovada em 1979, já no Governo do General Figueiredo, foi bastante polêmica, uma vez que estendia o benefício aos dois lados, tanto aos

acusados de crimes contra a segurança nacional quanto aos torturadores e assassinos dos opositores do regime (SANTOS, 2009, p. 215-242).

Outro episódio marcante da reabertura foi a fundação do Partido dos Trabalhadores, no início da década de 1980. O partido surgiu da reunião da Igreja Católica, dos sindicalistas renovadores e, principalmente, dos metalúrgicos paulistas, bem como de alguns intelectuais.

Eleições diretas para Governador, no início da década de 1980, levaram à oposição ao Governo de 9 dos 22 Estados da Federação, processo que culminou com a eleição do candidato opositor Tancredo Neves para a presidência da República em 1985.

Com a morte do candidato eleito antes de assumir a presidência, assume José Sarney, antigo aliado político dos militares. Anos mais tarde, convoca este o Congresso Nacional Constituinte, que em 1988 promulga a Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Assim, a Constituição de 1988 promoveu inúmeras inovações no sentido de implementação da democracia.

A experiência nacional com a democracia e com o exercício dos direitos políticos é recente, imatura e ainda precária. Recente pesquisa da ONU, publicada pelo jornal Folha de São Paulo, revelou que mais da metade dos latino-americanos prefeririam, ao regime democrático, uma ditadura que fosse eficaz na resolução dos problemas econômicos.

Em recente pesquisa realizada com 19.000 pessoas de 18 países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela), constatou-se que 58,1% dos entrevistados concordam que o presidente possa ir além das leis; 56,3% creem que o desenvolvimento econômico seja mais importante que a democracia; 54,7% apoiariam um governo autoritário se resolvesse os problemas econômicos; 43,9% não creem que a democracia solucione os problemas do país; 40% creem que possa haver democracia sem partidos; 38,25% creem que possa haver democracia sem Congresso Nacional; 37,2% concordam que o presidente ponha ordem pela força; 37,2% concordam que o presidente controle os meios de comunicação; 36% concordam que o presidente deixe de lado partidos e congresso e; 25,1% não creem que a democracia seja indispensável para o desenvolvimento (SOUZA, 2004).

As conclusões às quais se chega com a análise sistemática e criteriosa dos resultados da referida pesquisa são emblemáticas, visto que denotam a amarga experiência do ponto de vista político e humanitário que os governos autoritários propiciaram aos latino-americanos, e, ainda, a preponderância, no imaginário, da economia sobre a política, bem como o esvaziamento do político e sua redução a uma dimensão meramente instrumental do domínio econômico.

Entrementes, é mister salientar que a democratização não aconteceu de forma pacífica e que os militares não assistiram passivos aos processos. Rebeldes opositores, ao longo das três décadas de regime, organizaram movimentos de guerrilha tanto urbanos quanto rurais, promoveram assaltos a bancos para financiar a resistência, seqüestros, tendo por objetivo a soltura de presos políticos. Os militares, ao seu turno,

bem como aqueles que não eram favoráveis à nova ordem que estava na iminência de se instalar, também promoveram ações de impacto, como o atentado ao Rio-Centro.

Durante o ano de 1980 e começo de 1981, o Brasil foi sacudido por uma série de incidentes violentos. As bancas de jornal, por exemplo, receberam notas ameaçadoras ordenando que parassem de vender publicações esquerdistas. Algumas que se recusaram a obedecer tiveram suas bancas explodidas por bombas no meio da noite. Uma carta-bomba que foi mandada para a Ordem dos Advogados do Brasil matou a secretária que a abriu. Poucos duvidavam de que o ataque viera da direita. (SKIDMORE, 1988, p. 58).

A relação entre os direitos políticos – em sentido estrito – e o exercício da cidadania processaram-se de forma ambígua, de tal sorte que, na história do Brasil, não se pode afirmar que os momentos de maior exercício dos direitos políticos, mormente o direito de voto, coincidiram com os de maior desenvolvimento da cidadania.

Depois desse breve escorço histórico, será analisada a questão do orçamento participativo propriamente dito.

## 2 Orçamento participativo

A tradição de participação política no Brasil é fundada em uma espécie de clientelismo político<sup>2</sup>, sendo sua história marcada política e economicamente pela exclusão, em que produziu nos mais pobres o sentimento comum de que o que acontece na vida pouco depende de suas ações, não como resultado de um processo irracional, mas como um niilismo estrutural, uma *descrença racional na sociedade que ele habita* (PERLMAN, 1981, p. 190). Não se trata de uma resignação ou fatalismo, mas é antes uma avaliação realística do mundo em que se vive.

Dessa forma, a instituição de novas práticas sempre esbarra nesse ceticismo quanto à participação política, particularmente entre os marginalizados, haja vista o conflito prático que se instala entre o discurso da participação e a experiência objetiva.

---

<sup>2</sup> “Deve-se destacar que a grande maioria pobre da população brasileira historicamente foi marginalizada e excluída da participação nos processos políticos, sendo mobilizada unicamente no sentido da legitimação e/ou do suporte eleitoral aos agentes da elite política. Com base na trajetória de exclusão e subordinação, constituiu-se uma experiência de não identificação com os espaços, instituições e agentes políticos, vistos como algo “distante” em relação aos interesses cotidianos e, mais do que isso, muitas vezes opostos àqueles. Fundadas nesta experiência, são construídas representações e discursos que instituem um senso comum no qual “política” é associada com enganação, interesses pessoais, corrupção, dominação, sujeira, entre outros atributos pejorativos. A experiência política das classes populares também é constituída por um determinado padrão de relacionamento entre a população e os representantes eleitos e governantes (os chamados “políticos”). Tal padrão baseou-se historicamente não em uma cultura de direitos universais de cidadania, mas em relações e favorecimentos individualizados e personalizados, conferindo distinção e privilégios aos que os possuíam. Tal padrão, por um lado, estimula uma relação individual entre demandantes e “políticos”, uma vez que o atendimento de demandas ocorre como um ato de favor pessoal, uma deferência do “político” em reconhecimento pessoal de quem lhe solicita sua intervenção. Por outro lado, tal relação estabelece e reforça práticas de subordinação frente aos “políticos”, pois como não há a reivindicação de direitos, mas a solicitação de “favores”, é necessário que os demandantes submetam-se e, mais ainda, disponham-se a recompensar o “político” em troca da sua disposição para ajudar aos que lhe solicitam (recompensa geralmente expressa em apoio eleitoral).” (SILVA, 2001, p. 46). Ver também Santos (2009, p. 458).

É de se afirmar ainda que boa parte das organizações sociais é criada por agentes políticos, governamentais ou não, como parte do processo de produção/manutenção de suas clientelas eleitorais, de modo que:

Utilizando dois pesos e duas medidas, o Estado de algum modo vicia o confronto social dos interesses sociais, impedindo o crescimento orgânico destes e nesta medida contribui para a desarticulação da sociedade civil [...] Com esta desarticulação, a sociedade civil assume uma certa dualidade entre a sociedade civil “íntima” do Estado e sociedade civil “estranha” ao Estado.” (SANTOS, 1989, p. 354).

Essas observações iniciais são válidas, evidentemente, não apenas para o orçamento participativo, mas para qualquer prática política que procure subverter a lógica da exclusão.

Sobre o tema específico, entre os fatores antecedentes do surgimento do orçamento participativo, Silva (2001, p. 51-88) assinala que a ação coletiva orientada para a participação na gestão pública pode ser explicada pela existência de uma densa rede associativa.

De outro lado, o compromisso de setores do Governo em respeitar as decisões dos processos participativos deve se refletir principalmente em um nível simbólico, alterando a percepção dos atores sociais de que são capazes de interferir nas escolhas públicas e que o poder político se encontra partilhado de modo responsivo.

Existem dúvidas sinceras sobre a origem da técnica do orçamento participativo. Boa parte da academia (AVRITZER; ZANDER, 2003; BAQUERO, 2004; BASTOS, 2002; FEDOZZI, 2001; FEDOZZI, 2002; FISCHER; MOLL, 2000; GONZÁLES, 2001; SANCHEZ, 2002; SILVA, 2002; SOBOTTKA, 2002) tende a reconhecer o pioneirismo da Prefeitura de Porto Alegre, que já em 1989 a aplicava.

Atualmente, o orçamento participativo está previsto<sup>3</sup> como instrumento de política urbana para os municípios brasileiros, no artigo 4º, inciso III, alínea “f” da Lei n. 10.257/2001<sup>4</sup> (Estatuto da Cidade), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

Tendo dito isso, é de se considerar que o orçamento participativo pode ser concebido como uma técnica de balanceamento<sup>5</sup> das metateorias da democracia (representação e deliberação), que possui características,<sup>6</sup> consubstanciadas na: inversão da lógica

<sup>3</sup> Existe uma referência genérica à participação popular na elaboração da peça orçamentária no inciso I, do artigo 48, da Lei Complementar n. 101/2000, com redação dada pela Lei Complementar n. 131/2009, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, todavia, aqui não existe referência expressa à técnica do orçamento participativo, mas a da audiência pública, que será tema de discussão na próxima seção.

<sup>4</sup> “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

.....  
III – planejamento municipal, em especial:

.....  
f) gestão orçamentária participativa.”

<sup>5</sup> Talvez pudesse ser melhor compreendido como evidência de que a democracia agregadora (representativa) e a democracia deliberativa são, na verdade, metateorias e, por isso, não veiculam valores substantivos e inconciliáveis de democracia. Todavia, do ponto de vista metodológico-epistemológico, é possível classificá-la como técnica de balanceamento.

<sup>6</sup> Avritzer (2009) fala de quatro características: cessão de soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo local; reintrodução de elementos de participação em nível local; autorregulação soberana; rever-

da representação, já que os representantes ordinários cedem espaço para formas de participação local; aplicação local do princípio da autodeterminação dos povos (autorregulação soberana) (AVRITZER, 2009), pelo qual se instaura uma nova gramática social, já que os próprios participantes escolhem as regras que os sujeitarão; não aplicação de fórmulas técnicas na elaboração do orçamento, para privilegiar os processos de deliberação local na determinação das prioridades orçamentárias.

Santos (2009, p. 467) define o orçamento participativo como uma estrutura e um processo. Estrutura porque se apresenta como um conjunto de instituições articuladas como mecanismos ou canais de participação popular, e um processo de tomada de decisões municipais, baseado em três princípios: participação universal, porque ninguém possui prerrogativas especiais (inclusive os movimentos populares e organizações comunitárias) para definir as prioridades públicas; articulação criativa entre a democracia direta e a democracia representativa, mediante instituições ou canais regulares e formais de participação, cujas regras são definidas pelos próprios participantes; distribuição balanceada de recursos, já que ocorre o balanceamento de critérios gerais (substantivos) e critérios técnicos (viabilidade econômica).

O orçamento participativo é decorrente da realização de assembleias plenárias regionais, assembleias temáticas, fóruns de delegados e consolidada por um Conselho do Orçamento Participativo.

As classes populares têm representação majoritária e são reconhecidas como titulares de direitos subjetivos urbanos passíveis de reivindicação, ordinariamente pela via política.

Os debates e conflitos por recursos ocorrem não apenas entre as regiões de uma determinada cidade, mas, sobretudo, no interior de cada região, de modo que a cultura política das organizações comunitárias se transforma, de confronto e protesto, em conflito político e negociação (SANTOS, 2009, p. 513).

De acordo com Avritzer (2009), o orçamento participativo tem despertado, de modo geral, três debates distintos: o primeiro consiste na relação entre a sociedade civil e as formas de democracia local (BAIERLE, 2000, p. 185-217; NAVARRO, 1998; BAI OCC, 2002); o segundo no desenho institucional do orçamento participativo (WAMPLER, 2000; SILVA, 2001; e o terceiro no aprofundamento da democracia (ABERS, 1997; NAVARRO, 1998).

---

são das prioridades de distribuição orçamentária. Não se pode concordar com a primeira característica apresentada pelo autor, haja vista sua concepção de soberania. Nas democracias representativas convencionais e contemporâneas, o povo é soberano e não os seus representantes, de modo que na técnica do orçamento participativo não ocorre qualquer cessão de soberania, isso porque somente se pode ceder o que se possui de forma própria. Mesmo nas dinâmicas de representação não ocorre cessão da soberania, já que os representantes recebem mera delegação, sem que haja deslocamento da fonte do poder político. Apenas se poderia falar que as assembleias de representantes são soberanas em contextos nos quais a teoria política de Rousseau é levada a extremos, de modo que o soberano do antigo regime é substituído por outro, constituindo-se a democracia nada mais que uma ditadura das maiorias representadas pelas Assembleias. Por isso, ao invés de cessão da soberania, prefere-se falar em inversão da lógica da representação. Ademais, entende-se que a inversão da lógica da representação ocorre com a introdução de elementos da democracia deliberativa em nível local, de modo que tal fenômeno não pode ser considerado uma característica específica, visto ser decorrência de outra, o que reduz apenas a três as características do orçamento participativo.

Os movimentos sociais foram muito importantes para a implantação do orçamento participativo, haja vista que suas práticas de gestão democráticas, na eleição de prioridades e construção de agendas, constituíram uma cultura política antecedente e necessária à implementação de projetos de orçamento participativo, desarticulando a relação “monorgânica” entre associação de bairro e instâncias de Governo.

Dessa forma, considera Avritzer (2009), que é sempre importante inquirir sobre o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil na constituição do orçamento participativo e em outras formas políticas de participação; a capacidade do Estado de induzir práticas de deliberação no âmbito da sociedade civil; a capacidade dos movimentos sociais, associações de bairro, entre outros, de não se transformarem em canais corporativos de acesso a recursos públicos, o que geraria novas dinâmicas de exclusão e seria capaz de produzir um déficit democrático considerável.

O desenho institucional do orçamento participativo envolve discussões sobre a sua capacidade de influenciar ou predeterminar as atitudes dos diversos atores sociais.

O orçamento participativo envolveria duas atitudes diversas: participação e deliberação (FUNG; WRIGHT, 2002, p. 5), dito de outra forma, essa técnica é participativa à medida que demanda uma espécie de compromisso ou esforço dos atores sociais envolvidos, e é deliberativa porque envolve um processo de deliberação que se processa de acordo com uma lógica e uma ética discursiva.

O orçamento participativo, por fim, guarda relação com os diversos modelos de democracia, entre os quais o que se convencionou chamar de democracia distributiva (SANTOS, 2009, p. 445-560), democracia local (ABERS, 1997), democracia como participação coletiva (SILVA, 2001), entre outros.

De qualquer forma, nos termos da classificação das teorias da democracia adotada nesta pesquisa, a técnica do orçamento participativo está associada ao igualitarismo liberal e ao igualitarismo, e é compatível com uma concepção de democracia como direito fundamental, haja vista sua capacidade de empoderamento dos agentes sociais por conta do restabelecimento do seu poder de agenda.

O igualitarismo liberal é um dos mais importantes modelos substantivos de democracia desenvolvidos pela filosofia política anglo-americana contemporânea, contexto no qual Dworkin e Rawls seriam os principais expoentes. Uma de suas principais ideias é que as diferenças sociais e desigualdades econômicas são justificadas desde que resultem da escolha das pessoas e não de suas circunstâncias. O grande desafio do igualitarismo liberal é desenvolver um “[...] mecanismo que permita a aplicação de sua ideia central sem a necessidade de verificar, pessoa a pessoa, que parte de suas riquezas materiais é decorrente de escolhas e que parte é decorrente de circunstâncias.” (FERRAZ, 2007, p. 249). Sob o estandarte do igualitarismo,<sup>7</sup> compreende-se as teorias políticas que,

---

<sup>7</sup> Não se refere ao conceito canônico (sociológico) de igualitarismo, como sugerem Boudon e Bourricaud (1993, p. 281-284), que de acordo com a classificação se aproximaria do igualitarismo liberal. Na verdade, houve na teoria política corrente um sensível reducionismo do conceito de igualitarismo para significar apenas o igualitarismo liberal, quando, na verdade, o conceito é mais abrangente e pode ser utilizado para catalogar outras teorias críticas que reputam não apenas

ao contrário do liberalismo e do igualitarismo liberal, apresentam uma crítica mais radical à sociedade de classes e à tolerância, que os dois marcos teóricos anteriores têm em relação às desigualdades econômico-sociais. São teorias políticas da justiça “mais à esquerda”<sup>8</sup>, entre as quais se destacam: o comunitarismo, o marxismo e o pluralismo, que serão abordados de forma articulada. De forma diversa dos liberais e dos igualitaristas liberais, os igualitaristas propriamente ditos procuram ressignificar a política e sugerem que, na democracia, o Estado político deve desaparecer, e que a busca pela democracia e pela essência do político constituem uma única tarefa.

É necessário, para se compreender a relação da técnica do orçamento participativo com a democracia (qualquer que seja a sua concepção), analisar algumas experiências práticas de aplicação da técnica, pelo que se vale do que a doutrina sobre o tema relatou sobre a experiência de Porto Alegre e região metropolitana, e das experiências de Recife e Belo Horizonte, especificamente nos aspectos que interessam ao objeto do presente estudo.

Em todos os casos, constatou-se que antes da implantação do orçamento participativo, os planos de investimento do poder público se concentravam nas regiões nas quais a pobreza se concentrava (AVRITZER, 2009, p. 15).

As formas ampliadas de participação (processos deliberativos em sentido lato) associadas às formas de racionalidade preexistentes (por exemplo, as demandas prioritárias identificadas de forma antecedente pelo poder público) indicavam que os atores sociais não são apenas capazes de criar *rankings* de prioridade, mas, sobretudo, são capazes de agir com solidariedade (ação altruísta), identificando lacunas nas prioridades de investimento do Governo para alcançar os mais marginalizados entre os pobres (AVRITZER, 2009, p. 16).

Nesse tocante, talvez seja necessário tecer algumas considerações sobre uma ideia lançada na crítica ao igualitarismo liberal, consistente na afirmação de que a ação altruísta não é natural, e de que esperar o contrário conduziria de forma necessária à tragédia dos comuns (o que se explorou nas seções anteriores).

Uma leitura desatenta poderia sugerir algum tipo de altruísmo não induzido, o que não é verdade.

A solidariedade entre os mais pobres foi provocada pela capacidade de interferir na agenda política, pelo empoderamento de um grupo específico, que pela técnica do orçamento participativo passa a ser capaz de distribuir justiça.

Não houvesse isso, dificilmente a competição (DIAMOND, 2001) (como instinto biológico primário) seria substituída por uma espécie de solidariedade precária.

---

as desigualdades na distribuição dos recursos, ou as desigualdades econômicas decorrentes de circunstâncias subjetivas, mas toda a desigualdade como arbitrária.

<sup>8</sup> A expressão “mais à esquerda” serve, aqui, para designar uma topologia política, considerando os liberais à direita do jogo político e os igualitaristas em sentido estrito à esquerda, a partir do critério que Bobbio anuncia no livro “Direita e Esquerda”: “[...] o critério mais frequentemente adotado para distinguir a direita da esquerda é a diversa postura que os homens organizados em sociedade assumem diante do ideal da igualdade, que é, com o ideal da liberdade e o ideal da paz, um dos fins últimos que os homens se propõem alcançar e pelos quais estão dispostos a lutar.”

Lüchmann (2002, p. 175-176) e Abers (1997), como nós, discordam das conclusões de Avritzer (2009), e constataam uma menor participação entre os “mais pobres entre os pobres”, que continuam com dificuldades de mobilização dentro das dinâmicas do orçamento participativo, de modo que a técnica se apresenta mais eficaz entre os “não tão pobres”, que possuiriam melhores condições de participar dos processos de deliberação e, por isso, conseguiriam captar mais recursos orçamentários.

Outro aspecto interessante das experiências analisadas foi a capacidade da administração pública de gerar receitas suficientes para a implantação da técnica do orçamento participativo. Existem indicativos de que o orçamento participativo é capaz de gerar um círculo virtuoso mediante o qual o aumento da capacidade de investimento do poder público está associado à gestão democrática dos recursos arrecadados.

Especificamente no caso de Porto Alegre, Avritzer (2009, p. 18) considera que a experiência se assentou sobre pelo menos quatro pilares, sendo: democrático; associativo-deliberativo; do desenho institucional e da distribuição.

Isso significa que houve crescimento do orçamento participativo à medida que um determinado projeto de administração se consolidou eleitoralmente; que as associações de moradores, movimentos sociais e igrejas atuaram de modo a reduzir sensivelmente o clientelismo político e o papel do atravessador na distribuição dos recursos públicos; que o desenho institucional que se consolidou foi capaz de articular o modelo de assembleias regionais com o de conselho; e, por último, além da capacidade distributiva do orçamento participativo, o seu papel nos processos subsequentes de reforma do Estado.

A experiência de Porto Alegre foi por isso escolhida pelas Nações Unidas como uma das 40 mais importantes inovações urbanas do mundo para ser apresentada na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, que ocorreu em Istambul, em 1996.

Todavia, é o caso de se ressaltar os aspectos controversos da experiência do orçamento participativo, descritos tanto por Navarro (1999) quanto por Lüchmann (2002, p. 175), consistentes na morosidade do poder público em institucionalizar a técnica do orçamento participativo bem como na contínua dependência do poder público municipal para a sua manutenção.

Os autores consideram que parece haver um otimismo infundado, que beira o idealismo, em torno da experiência de Porto Alegre: “[...] parece haver um limite além do qual se manifesta o desinteresse, seja porque as demandas já foram atendidas, seja porque não são fáceis de materializar-se”. (NAVARRO, 1999, p. 331).

Dessa forma, existem limites de experiência (LÜCHMANN, 2002), nas relações de desigualdade que se estabelecem entre os participantes e representantes nos órgãos colegiados encarregados do debate público, entre os referidos representantes e o Governo, entre o montante de recursos disponíveis e as carências efetivas (sobretudo das populações miseráveis), ou, ainda, na dependência do compromisso da administração pública em encaminhar a peça orçamentária resultante da deliberação pública aos legitimados ordinários (Poder Legislativo Municipal) para aprová-la.

## Conclusão

Apesar dessas objeções, não restam dúvidas de que a técnica do orçamento participativo é axiologicamente mais consistente para o debate democrático do que as técnicas de gabinete utilizadas, no mais das vezes, para a elaboração do orçamento público.

A participação direta da população na eleição das necessidades que a cercam na gestão do dinheiro público, por meio da gestão participativa, faz com que o indivíduo tenha uma estreita relação com o Estado e contribua para um ativismo político, no qual o cidadão passa a ser protagonista da sociedade que deseja formar, decidindo pelos benefícios e impactos das decisões na atual e nas futuras gerações.

Ademais, tal iniciativa possibilita uma maior efetividade em decisões de inclusão social por intermédio de debates e opiniões, considerando que a ampla participação, dos mais variados grupos sociais, sem exceção, faz com que a destinação do orçamento ocorra conforme a vontade da maioria da população sem, no entanto, excluir a minoria do debate.

Dessa forma, a efetivação plena dos direitos políticos passa, necessariamente, pela participação popular na gestão pública.

## Referências

ABERS, R. *Inventing Local Democracy: neighborhood organizing and participatory policy - making in Porto Alegre - Brazil*. Tese (Doutorado em Filosofia)–University of California, Los Angeles, 1997.

ALMINO, João. *Os democratas autoritários*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

ALVES, Fernando de Brito. *Cidadania às avessas: um breve relato sobre a história da cidadania no Brasil*. Jacarezinho: FAFIJA, 2005.

ARNS, Paulo Evaristo. *Brasil: nunca mais*. São Paulo: Vozes, 1985.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 2009.

AVRITZER, Leonardo; ZANDER, Navarro (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo. Cortez, 2003.

AZEVEDO, D. Democracia e exclusão: o comunismo como símbolo da desordem no governo Dutra (1946-1950). *Textos de História. Revista do Programa de Pós-graduação em História da UnB, Brasília, DF, v. 2, n. 4, dez. 2011*.

BAIERLE, Sérgio Gregório. *A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos de Porto Alegre*. In: \_\_\_\_\_. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

- BAIOCC, G. Participation, activism and politics. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. *Deepening Democracy*. London: Verso, 2002.
- BAQUERO, Marcelo (Org.). *Democracia, Juventude e Capital Social no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.
- BASTOS, João Batista (Org.). *Gestão Democrática*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- BECKER, Ademar José (Org.). *A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000.
- BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. *O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política - 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Ed. Universidade Estadual Paulista, 1995.
- BOITO JUNIOR, Armando. *O sindicalismo de Estado no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1991.
- BOUDON, R., BOURRICAUD, F. *"Igualitarismo": Dicionário crítico de sociologia*. São Paulo: Ática, 1993.
- BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo Jurídico das Expressões*. São Paulo: Juazes de Oliveira, 2002.
- CANÊDO, Leticia Bicalho. Aprendendo a votar. In: PINSKY, Jaime; PISNKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- DIAMOND, Jared M. *Armas, Germes e Aço*. Tradução Silvia de Souza Costa. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- FEDOZZI, Luciano. *O eu e os outros: a construção da consciência social no orçamento participativo de Porto Alegre*. Tese (Doutorado em Sociologia)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Igualdade como ideal: entrevista com Ronald Dworkin. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 77, mar. 2007.

FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (Org.). *Por uma nova esfera pública*. Petrópolis: Vozes, 2000.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. *Deepening Democracy*. London: Verso, 2002.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. São Paulo: Companhia da Letras, 2003.

\_\_\_\_\_. *A Ditadura Encurralada*. São Paulo: Companhia da Letras, 2004.

\_\_\_\_\_. *A Ditadura Envergonhada*. São Paulo: Companhia da Letras, 2002.

\_\_\_\_\_. *A Ditadura Escancarada*. São Paulo: Companhia da Letras, 2002.

GONZÁLES, Rodrigo Stumpf. Capital social, ação coletiva e orçamento participativo. In: BAQUERO, Marcelo (Org.). *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

NAVARRO, Z. *Affirmative Democracy and redistributive development: the case of participatory budfeting in Porto Alegre*. Cartagena: Programas sociais, pobreza y participación ciudadana, 1998.

\_\_\_\_\_. Democracia e controle social de fundos públicos – o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil). In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda., 1997.

PERLMAN, Janice. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

POMAR, Pedro Estevam da Rocha. *A democracia intolerante: Dutra, Adhemar e a repressão ao Partido Comunista (1946-1950)*. Rio de Janeiro: Arquivo do Estado, 2002.

REGO, Antônio Carlos Pojo do. *O Congresso brasileiro e o regime militar (1964-1985)*. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2008.

SANCHEZ, Felix. *Orçamento Participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado, a sociedade e as políticas sociais em Portugal: o caso das políticas de saúde. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (Org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989.

\_\_\_\_\_. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Roberto Lima. A responsabilidade internacional do estado brasileiro no sistema interamericano de direitos humanos pela violação aos direitos das vítimas da ditadura militar (1964 a 1985). *Revista Argumenta*, v. 10, n. 10, 2009.

SILVA, Marcelo Kunrath. *Cidadania e exclusão: Os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal em Porto Alegre*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2002.

\_\_\_\_\_. *Construção da “participação popular”*: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS. 2001. Tese (Doutorado em Sociologia)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SKIDMORE, T.; STEPAN, Alfred (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOBOTKA, Emil Albert (Org.). Organizações e Movimentos Sociais. *Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, ano 2, n. 1, jun. 2002.

SOUZA, Josias de. Maioria na AL apoiaria ditadura “eficiente”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 abr. 2004. Mundo. Disponível em: <[www.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2104200401.htm](http://www.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2104200401.htm)>. Acesso em: 13 maio 2013.

VIANNA, Luiz Werneck. *A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

WAMPLER, Brian Douglas. *Private Executives, Legislative Brokers, and Participatory Publics: Building Local Democracy in Brazil*. 2000. Tese (Doutorado em Filosofia)–University of Texas at Austin, 2000.

Data da submissão: 17 de abril de 2013

Avaliado em: 04 de junho de 2013 (Avaliador A)

Avaliado em: 17 de maio de 2013 (Avaliador B)

Aceito em: 21 de agosto de 2013

