

**SOCIEDADE CIVIL E PODER LOCAL: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE –
ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS DE PORTO ALEGRE E FORTALEZA**

Bernardo Brasil Campinho*

RESUMO

Este artigo buscar refletir acerca do processo conhecido como orçamento participativo, tanto em seus aspectos jurídico-constitucionais, analisando sua influência na construção do espaço público na cidade, problematizando a configuração deste recurso como uma possibilidade de gestão democrática urbana, servindo-se, preliminarmente, de uma análise da afirmação jurídico-constitucional da democratização do Estado e das possibilidades que são criadas na Constituição para a intervenção da sociedade civil no espaço público, com destaque para a articulação de princípios orçamentários constitucionais e de um planejamento financeiro e orçamentário construído em parceria entre sociedade civil e governo local, notadamente no âmbito municipal, procedendo a uma comparação das trajetórias de institucionalização da participação da sociedade civil do processo orçamentário em duas capitais brasileiras nas últimas duas décadas: Porto Alegre e Fortaleza, delineando os contextos históricos e apontando as características que aproximam as duas experiências, bem como pontuando as diferenças, destacando o papel da Prefeitura na coordenação do orçamento participativo e seu grau de institucionalização, procurando ainda visualizar os desafios a serem enfrentados na afirmação da prática do orçamento participativo, especialmente nas duas cidades, como elemento para a democratização do espaço público urbano, que consiga criar um diálogo efetivo entre Estado, sociedade civil e cidadão no âmbito local e/ou municipal.

PALAVRAS-CHAVE: PÚBLICO, CIDADE, SOCIEDADE, ORÇAMENTO, DEMOCRACIA.

* Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Professor de Direito Constitucional da Universidade Estácio de Sá

ABSTRACT

This work seeks to reflect upon the process known in Brazil as participative budget, in its legal and constitutional aspects, as well in its influence in the building of a public urban space, using, in the beginning, an analysis of the constitutional affirmation of the democratic process in the State and of the possibilities that are created in the Constitution to an intervention of the civil society in the public space, setting in evidence the articulation between budget principles and a financial and budget planning built in partnership between civil society and local government, specially in the city level, and, after that, proceeding a comparison between to local experiences of participative budget in Brazilian cities, which are Porto Alegre and Fortaleza, setting the historical contexts of those experiences, pointing out their differences, proximities and degree of building legally the participative budget as a local institution, searching also to evidence the challenges that are faced in the affirmation of this practice, in the mentioned cities and in general, as an element of a democratic process in the urban and local public space, that can established a dialog between State, civil society and common citizen in the local and/or city level in the present context.

1. Introdução: sociedade civil e espaço público

O presente trabalho busca refletir, a partir de contribuições do Direito Constitucional e da teoria política, acerca do processo conhecido como orçamento participativo e sua influência na construção do espaço público na cidade, notadamente a partir da análise do procedimento e da estrutura do orçamento participativo em Porto Alegre e em Fortaleza (onde a metodologia do orçamento participativo foi ampliada para a elaboração do plano plurianual), bem como a partir da institucionalização do orçamento participativo nas duas cidades, diante de contextos de disputa política, delimitando em que medida o orçamento participativo pode aproximar as estruturas do Estado e sociedade civil no âmbito local, analisando a sua capacidade de implementar uma gestão democrática do espaço urbano e a problematizando a sua continuidade institucional num quadro de mudanças e disputas políticas pela gestão municipal.

O problema fundamental que se coloca não é apenas desmistificar o Estado e delimitar o âmbito da sociedade civil frente ao mesmo. Procura-se saber quais

são as formas de produção de poder social que se desenvolvem na sociedade civil e como estes processos informam o processo político nos espaços locais urbanos hoje no Brasil.

Uma questão que se coloca hoje de forma mais incisiva é saber como se processa a dicotomia Estado/sociedade civil, particularmente nos espaços locais. Para tal intento, breves considerações sobre o conceito de sociedade civil no âmbito da filosofia política se fazem necessárias.

O conceito de sociedade civil tem sido um dos mais obscuros da teoria política contemporânea, tendo sido utilizado pela primeira vez para a tradução do conceito aristotélico de *Politike Koinonia* para o latim. O conceito de *societas civilis* tal como foi utilizado no período medieval não distingue a sociedade do Estado (Avritzer, 1994: 32).

Hegel é o primeiro autor moderno em cuja obra a idéia de sociedade civil desempenha um papel fundamental, ao reconhecer que nem a família, nem o Estado são capazes, nas sociedades modernas de estabelecer o conjunto das determinações para a vida dos indivíduos, sugerindo que entre a família e o Estado surgem um conjunto de instituições (o sistema das necessidades, a administração da justiça e as corporações), que vão desempenhar um papel fundamental tanto no desenvolvimento da individualidade como na criação de uma nova forma de vida ética (Avritzer, 1994: 32-33).

Marx, por sua vez, não entende a sociedade civil com a conotação de instituições intermediárias entre a família e o Estado; para ele, a sociedade civil se reduz ao sistema das necessidades, isto é, economia capitalista, que de forma alguma pode ser considerada uma instituição intermediária na construção da vida ética (Avritzer, 1994: 33).

Finalmente, completando a trajetória filosófica do conceito de sociedade civil, Gramsci irá se opor tanto à redução da idéia de sociedade civil à defesa de uma esfera dominada pelo direito de propriedade, entendendo a polícia e a administração da justiça como instituições particularistas da defesa da dominação de classe, como também irá se opor à redução economicista da idéia de sociedade civil, percebendo a sociedade enquanto o lugar por excelência da organização da cultura e propondo um entendimento multifacetário das sociedades modernas, de acordo com o qual esta deve

ser entendida enquanto interação de estruturas legais, associações civis e instituições de comunicação (Avritzer, 1994: 34).

A partir desta base filosófica, a modernidade do Estado Constitucional do século XIX é caracterizada pela sua organização formal, unidade interna e soberania absoluta num sistema de Estados e, principalmente, pelo seu sistema jurídico unificado e centralizado, convertido em linguagem universal por meio da qual o Estado comunica com a sociedade civil (Santos, 2001: 117).

A sociedade civil aparece então associada ao processo de diferenciação entre Estado e mercado, direito público e direito privado, assumindo a permanência da relação entre modernidade e diferenciação, identificando a vida ética e a construção de estruturas de solidariedade com a limitação da influência do mercado e da esfera do Estado sobre as formas interativas de organização social, ligando o conceito de sociedade civil desde a sua origem com a idéia de limitação e de regulamentação das estruturas sistêmicas (Avritzer, 1994: 277).

Ainda, a idéia de sociedade civil aparece associada às potencialidades do sistema legal moderno, o qual cumpriria o papel de conectar indivíduos sem a intermediação da autoridade política e, ao mesmo tempo, permite o controle do exercício do poder por intermédio de regras de publicidade transformadas em limite legal para o exercício da autoridade; desse modo, o sistema legal estabelece, através dos direitos positivos, não só a institucionalização da sociedade civil, mas também a institucionalização de formas de controle da sociedade civil sobre o aparato administrativo do Estado (Avritzer, 1994: 277-278).

Por fim, o conceito de sociedade civil implica o reconhecimento de instituições intermediárias entre o indivíduo, por um lado, e o mercado e o Estado por outro; estas instituições, que exercem o papel de mediação entre o indivíduo e as estruturas sistêmicas, cumprem o papel de institucionalização dos princípios éticos, que nem a ação estratégica no interior do mercado nem o exercício do poder central seriam capazes de produzir (Avritzer, 1994: 278).

Para Boaventura de Souza Santos, a sociedade civil parece estar, por toda a parte, reemergir do jugo do Estado e a autonomizar-se em relação a ele, capacitando-se para o desempenho de funções que antes estavam confiadas ao Estado (Santos, 2001: 123).

Feita essa exposição inicial teórico-conceitual, cumpre destacar que o Estado Democrático propicia que uma série de reivindicações dos movimentos sociais apareça de forma mais incisiva na agenda política local, na medida em que mostram quais as carências experimentadas pela população no seu cotidiano.

Neste processo, os novos movimentos sociais exercem um papel fundamental de reivindicação e pressão, conduzindo uma articulação de setores dentro da própria sociedade civil para postular o atendimento de demandas específicas através do diálogo entre Estado e instituições da organização social.

Com efeito, pode-se afirmar, como o faz Fabiana Menezes de Soares, que a evolução do pensamento filosófico ao longo da história das relações entre Estados e cidadãos demonstra que quanto maior a distância entre aqueles, mais fraca torna-se a organização estatal como centro de poder e conseqüentemente a manutenção de todos os valores legitimadores do surgimento do próprio Estado: bem-estar, segurança, liberdade e igualdade (Soares, 1997; 61).

Neste sentido, a governabilidade local, para ser bem sucedida, depende de parceria com as várias formas de mobilização e sociabilidade existentes nos centros urbanos, buscando conciliar demandas muitas vezes contraditórias entre si.

A Constituição Federal de 1988 não apenas inseriu o município na relação dos entes federados, como trouxe outros dispositivos garantindo mais autonomia política, administrativa e financeira para o poder público municipal (Rocco, 2004: 243-244).

Aqui, surge uma experiência de participação popular na administração dos interesses sociais que aproxima a burocracia do Estado e a população local: o orçamento participativo de Porto Alegre, processo que se construiu por dezesseis anos e que se reproduziu, de forma específica a cada contexto, em outras cidades, dentre elas Fortaleza. Ainda, o orçamento participativo apresenta-se não só como instrumento de aproximação entre Estado e sociedade civil, mas também abarca diferentes formas de poder social.

Contrariando uma lógica de afastamento dos cidadãos da esfera decisória em matéria financeira, que hoje cada vez mais se concentra nos gabinetes do Poder Executivo, o orçamento participativo possibilita não só que a população local se manifeste sobre como serão administradas as finanças do Município, como cria um

espaço democrático de delimitação das políticas públicas de maior interesse dos cidadãos, através de grupos de trabalho segmentados por área de atuação do Poder Público e com representatividade definida de acordo com critérios geográfico-populacionais, assim como temáticos.

O orçamento participativo municipal se torna então o lugar de realização de uma democracia semidireta, mitigando na a distância entre governantes e governados, redefinido as fronteiras de articulação entre Estado e sociedade civil quanto ao exercício do poder local.

2. Fundamentos jurídico-constitucionais do orçamento participativo enquanto instrumento de efetivação de uma gestão democrática da cidade

As conquistas sociais obtidas, principalmente com o advento da Revolução Francesa, acarretaram um aperfeiçoamento da noção de poder político (que encontra sua sede na soberania popular), no sentido de dotá-la de um aspecto funcional e mesmo instrumental (Soares, 1997: 65).

Segundo Habermas, para Hannah Arendt, o poder político não é um potencial para a imposição de interesses próprios ou a realização de fins coletivos, nem um poder administrativo capaz de tomar decisões obrigatórias coletivamente; ele é, ao invés disso, uma força autorizadora que se manifesta na criação do direito legítimo e na fundação de instituições (Habermas, 1997: 187).

Ainda segundo Habermas, os direitos de participação política remetem à institucionalização jurídica de uma formação pública da opinião e da vontade, a qual culmina em resoluções sobre leis e políticas (Habermas, 1997: 190).

O princípio participativo integrante do conceito de Democracia Social encontra-se ligado à problemática de democratização da sociedade (Soares, 1997: 69): democratizar a democracia através da participação significa, em termos gerais, intensificar a otimização da participação direta e ativa de homens e mulheres no processo de decisão (Canotinho, 1999: 293).

O princípio participativo pode se manifestar de três formas: a) participação na elaboração legislativa; b) controle das atividades públicas; c) co-gestão.

Este princípio encontra fundamento nos seguintes tipos de direitos: 1) direitos políticos; 2) direitos sociais (segurança econômica, educação, saúde e serviços públicos em geral); 3) direitos de controle da administração pública, provenientes da situação de cidadão e de contribuinte.

Diante desse contexto, se torna necessário se proceder a uma explicitação do regime jurídico do orçamento participativo, ou seja, a disciplina normativa deste fenômeno no ordenamento jurídico, à luz do princípio participativo que deve permear a atuação do Estado nos mais diversos âmbitos, bem como a compreensão da inserção do orçamento participativo como instrumento fundamental para a gestão democrática da cidade, através de um processo de participação da sociedade civil no planejamento e coordenação da aplicação dos recursos públicos municipais, da administração das finanças públicas da cidade e do debate público e plural acerca dos programas a serem executados pelo Poder Público Municipal.

O orçamento participativo se insere, inicialmente, no âmbito do orçamento público em geral. Conforme definição de José Afonso da Silva, orçamento público é “o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa da receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro”.

O art. 165 da Constituição Federal estabelece que Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.

O parágrafo 1º do art. 165 prescreve que o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O parágrafo 2º estabelece que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a aplicação das agências financeiras oficiais de fomento¹.

¹ Toda matéria orçamentária, incluindo o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, é matéria de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Município, para o fim de preservar a simetria entre os entes federativos, notadamente aqui no que diz respeito ao processo de

Do Texto Constitucional, se extraem os princípios do orçamento público, sendo estes: 1) princípio da exclusividade; 2) princípio da programação; 3) princípio da anualidade; 4) princípio da universalidade ou da globalização; 5) princípio da legalidade.

O princípio da exclusividade veda que a lei orçamentária contenha dispositiva estranha à fixação da despesa e à previsão de receita (art. 165, parágrafo 8º, da Constituição Federal). Existem, porém, duas exceções ao princípio: a) a autorização para a abertura de créditos suplementares; b) a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei. Conforme nos traz José Afonso da Silva:

Pelo princípio da programação, o orçamento deve ter conteúdo e forma de programação, que implica, em primeiro lugar, a formulação de objetivos e o estudo das alternativas da ação futura para alcançar os fins da atividade governamental; importa, em segundo lugar, na redução dessas alternativas de um número muito amplo a um pequeno e, finalmente, na persecução do curso da ação adotada através do programa de trabalho. Este princípio é exigido pela Constituição, quando vincula os instrumentos normativos orçamentários e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais nela previstos (arts. 48, incisos II e IV, e 165, parágrafo 4º) (Silva, 1999: 714).

O princípio da anualidade supõe o período de tempo de um ano para a execução do orçamento, embora este lapso temporal não necessariamente coincida com o ano civil. Nos termos do art. 165, parágrafo 9º, inciso I, da Constituição Federal, cabe à lei complementar dispor sobre exercício financeiro.

Já o princípio da universalidade realiza-se na exigência de que todas as rendas e despesas dos Poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta sejam incluídas no orçamento anual geral (Silva, 1999: 717-718).

Contudo, o orçamento – programa dá nova configuração ao princípio: deverão ser incluídos no orçamento os aspectos do programa de cada órgão, principalmente aqueles que envolvam qualquer transação financeira. Assim, a universalidade adquire característica de totalização, de globalização, transformando-se

administração das finanças públicas. Não obstante, cada membro da Federação regulamenta estas etapas de forma específica em suas leis, observando todavia, os princípios e normas gerais expressos na Constituição Federal de 1988.

em princípio do orçamento global (Silva, 1999: 718). Isso é percebido principalmente a partir do art. 165, parágrafo 5º, da Constituição Federal.

Finalmente, o princípio da legalidade em matéria orçamentária apresenta o mesmo fundamento da legalidade em termos gerais, ou seja, a Administração deve se subordinar aos ditames da lei, de forma a preservar os direitos dos cidadãos e impedir o arbítrio, vedando qualquer discriminação no tratamento do administrado, articulando-se assim com a concretização da cidadania e da igualdade constitucionalmente consagradas.

O princípio da legalidade em matéria orçamentária encontra-se expresso no art. 165, *caput* (e incisos) e parágrafo 5º, além de alcançar os planos, programas, operações de abertura de crédito, transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma programação para outra ou de um órgão para outro e a instituição de fundos (arts. 48, II e IV, 166, 167, I, III, V, VI e IX, da Constituição Federal) (Silva, 1999: 718-719).

Cumprе ressaltar que a disciplina normativa do orçamento público não se restringe à Constituição Federal, incluindo também leis financeiras infraconstitucionais, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas dos Municípios e legislação financeira estadual e municipal; não obstante, o regime jurídico do orçamento participativo não se resume unicamente às normas constitucionais e legais que disciplinam o orçamento público, mas se fundamenta também no princípio constitucional da participação popular e controle social da administração pública, ou simplesmente princípio participativo.

O princípio participativo é conteúdo da expressão Estado Democrático de Direito, o único possível de diminuir, concretamente, o abismo existente entre o sistema normativo e a realidade social e do Estado de Direito e a sociedade civil (Soares, 1997: 157-158).

A Constituição da República Federativa do Brasil acolheu o princípio da participação popular e controle social da administração pública, fazendo-o de forma expressa, em diversos de seus dispositivos. Isto porque a participação popular cairia no vazio se o direito positivo não oferecesse garantias à sua efetivação, sendo dever do Estado assegurar o exercício da liberdade dos cidadãos e criar condições para a plena intervenção dos diversos segmentos da sociedade civil nos diversos âmbitos do Poder Público, seja na formulação de políticas, na gestão de órgãos e pessoas jurídicas de

direito público, ou ainda na garantia de espaços de deliberação entre a burocracia do Estado e a sociedade civil.

O ponto de vista da justiça social exige uma interpretação diferenciadora de relações jurídicas formalmente iguais, porém diferentes, do ponto de vista material, sendo que os mesmos institutos jurídicos preenchem funções sociais distintas (Habermas, 1997; 134). Assim, o princípio da liberdade jurídica, dadas as condições sociais modificadas no modelo do Estado Social, só pode ser implantado através da materialização de direitos existentes ou da criação de novos direitos (Habermas, 1997; 137).

Assim, a Constituição estabelece no art. 1º, inciso II, que a cidadania constitui fundamento da República Federativa do Brasil. No parágrafo único do art. 1º, declara que todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição (soberania popular).

O inciso IV do art. 5º da Constituição garante a liberdade de expressão como direito fundamental. Já o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição assegura a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, devendo estas ser prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Por sua vez, o art. 14 da Constituição Federal aponta para algumas formas de participação popular ao estabelecer como formas de efetivação da soberania popular o plebiscito e o referendo², sendo que o art. 6º da Lei 9709/1998 possibilita a realização de plebiscito e referendo nas questões de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado o procedimento exigido pela respectiva Constituição Estadual ou Lei Orgânica.

O inciso XXXIV do art. 5º assegura a todos, independente do pagamento de taxas, o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

² Lei 9709/1998: “Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”.

“§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido”.

“§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

O art. 197 consagra a participação da comunidade na gestão administrativa da seguridade social. O art. 198 dispõe sobre ações e serviços de saúde descentralizados e com a participação da comunidade. O art. 206 dispõe sobre gestão democrática do ensino.

O art. 29 fala da cooperação das associações representativas no planejamento municipal. O art. 58, parágrafo 2º, inciso II, determina que cabe às comissões parlamentares realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.

Finalmente, o art. 37, parágrafo 3º, prescreve que a lei disciplinará a participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, assegurando a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica externa e interna, da qualidade dos serviços; II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Na consolidação das competências municipais, foi estabelecida a forma pela qual será composto seu orçamento, seja através de tributação direta, seja por meio de repasses de tributos arrecadados pelos Estados e pela União, ficando o administrador municipal ciente de quais são as ações que devem ser estimuladas para que seu orçamento seja mantido ou aumentado, com vistas ao planejamento das ações viáveis dentro do quadro de obrigações constitucionais (Rocco, 2004: 244).

No plano de legislação infraconstitucional federal, o Estatuto das Cidades (Lei 10257/2001), que estabelece diretrizes gerais da política urbana, consolidada, no seu art. 4º, alínea *f*, como instrumento para consecução dos fins estabelecidos na lei para gestão urbana, dentre eles o expresso no art. 2º, inciso II:

“Gestão democrática por meio de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Ainda, o art. 44 do Estatuto das Cidades determina que, no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre a proposta do plano plurianual, da lei de diretrizes

orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.

Finalmente, o Estatuto da Cidade, no seu art. 40, parágrafo 4º, garante, no processo de elaboração do plano diretor³: I) a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II) a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III) o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos⁴.

3. Estrutura e funcionamento do orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Fortaleza

Cumprindo então tratar do fenômeno do orçamento participativo municipal, da análise de sua estrutura e funcionamento, a partir do encontro de duas experiências históricas e específicas em capitais brasileiras, separadas geograficamente e também pelo nível de maturação e aprofundamento do projeto de ampliação da participação popular na gestão municipal, mas unidas pela idéia de democratização do Estado e de efetivação do processo de articulação de setores da sociedade civil para atuar de forma ativa no planejamento e gestão do poder local no espaço urbano: tratam-se das experiências do orçamento participativo em Porto Alegre⁵ e em Fortaleza.

³ Nos termos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor se caracteriza da seguinte forma: art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos

⁴ O parágrafo 5º do art. 40 do Estatuto da Cidade estabelecia que é nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o parágrafo 4º do mesmo artigo. O dispositivo claramente visava prestigiar a participação popular na gestão municipal e a democratização do Estado, eivando de nulidade uma lei que não obedecesse este procedimento. No entanto, tal dispositivo foi vetado pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, pela razão exposta na mensagem de veto 730, nos seguintes termos: "Reza o § 5º do art. 40 que é 'nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no § 4º. Tal dispositivo viola a Constituição, pois fere o princípio federativo que assegura a autonomia legislativa municipal. Com efeito, não cabe à União estabelecer regras sobre processo legislativo a ser obedecido pelo Poder Legislativo municipal, que se submete tão-somente, quanto à matéria, aos princípios inscritos na Constituição do Brasil e na do respectivo Estado-membro, consoante preceitua o caput do art. 29 da Carta Magna. O disposto no § 5º do art. 40 do projeto é, pois, inconstitucional e, por isso, merece ser vetado".

⁵ Não há aqui a pretensão de obter conclusões gerais, aplicáveis a todas as experiências deste tipo, pois várias são as capitais brasileiras que adotam o modelo do orçamento participativo (casos de Belo Horizonte, Aracaju, Recife, Macapá), além de outras cidades; também não se pretende aqui traçar

Historicamente, as primeiras experiências de gestões participativas ocorreram na década de 70, nos Municípios de Lages (SC), Boa Esperança (ES) e Toledo (PR), seguidas por Vila Velha (ES), Diadema (SP) e, mais recentemente, Santos (SP), Fortaleza, Recife e Rio de Janeiro (Gondim, 1991: 15).

Em Porto Alegre, o início do orçamento participativo remonta ao ano de 1989. O primeiro passo foi organizar os movimentos comunitários. Já existiam experiências anteriores de gestão participativa que haviam conseguido algum sucesso, caso de Lajes (SC), mas tentativas semelhantes em Montevidéu e Caracas acabaram não tendo seguimento.

O orçamento participativo precisou ser viabilizado através de uma reforma administrativa e fiscal no Município e nas suas finanças. Foi profundamente importante para isso o IPTU progressivo (art. 156, parágrafo 1º, inciso I, da Constituição), bem como a autonomia municipal⁶ consagrada na Constituição Federal (art. 18, *caput*).

Além de todos os fundamentos constitucionais, seja em relação ao orçamento público ou ao princípio da participação popular na Administração Pública, o regime jurídico do orçamento participativo, no âmbito municipal, tem base no art. 116, parágrafo 1º, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que diz que “fica assegurada a participação da comunidade, a partir de regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual⁷”.

nenhuma conclusão que seja aplicável ao orçamento participativo estadual (fato que ocorre em Estados como Acre); aqui se pretende restringir a análise a Porto Alegre e Fortaleza, não obstante as observações sobre regime jurídico-constitucional possam ser aplicadas nos demais casos.

⁶ É importante observar que a Constituição tornou tão relevante a autonomia municipal que o Estado federado que não preservá-la em relação a seus Municípios poderá sofrer intervenção federal, nos termos do art. 34, VII, c, da Constituição Federal.

⁷ Com base em tudo que foi dito sobre o regime jurídico do orçamento participativo, parece não proceder à crítica da ilegitimidade (inconstitucionalidade ou ilegalidade) do orçamento participativo, na medida em que não haveria previsão expressa em lei ou na Constituição ofendendo-se o princípio da legalidade (art. 37, *caput*), pelo qual a administração pública só pode fazer aquilo que a lei ordena. Com a devida *vênia*, há um desvio de perspectiva na argumentação. O orçamento participativo encontra base, principalmente, no princípio da participação popular e controle social da administração pública. Além disso, através de uma interpretação sistemática e teleológica do ordenamento jurídico (constitucional), percebe-se que o orçamento participativo está plenamente autorizado e legitimado na Constituição Federal, consagrado expressamente em vários de seus dispositivos. Também não foi ofendido o Princípio da Separação de Poderes (art. 2º da Constituição Federal), pois o orçamento participativo se dá no âmbito do Poder Executivo, que é quem tem a iniciativa da elaboração das leis orçamentárias; o Poder Legislativo não foi alijado do processo, pois continua sendo lá onde os orçamentos são votados. E o Poder Judiciário continua podendo exercer o controle jurisdicional do orçamento participativo, nos termos do art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, podendo coibir abusos e ilegalidades.

O orçamento participativo municipal de Porto Alegre funciona a partir de dezesseis regiões, determinadas com base em critérios geográficos, levando em consideração afinidade política e cultural entre a população. A partir desta base regional, a população levanta suas necessidades, escolhendo, mediante eleição, quatro prioridades dentre oito possíveis (saneamento básico, política habitacional, pavimentação comunitária, educação, assistência social, saúde, transporte e circulação, organização da cidade), criando uma hierarquia das obras e serviços, em cada tema.

O orçamento municipal de Porto Alegre conta ainda com plenárias temáticas, que visam à ampliação da participação da sociedade e dão uma nova dimensão ao processo, aprofundando a discussão sobre o planejamento global e de políticas setoriais específicas. A base destas plenárias temáticas está constituída dos seguintes temas: 1) transporte e circulação; 2) saúde e assistência social; 3) educação, cultura e lazer; 4) desenvolvimento econômico e tributação, 5) organização da cidade e desenvolvimento urbano.

O orçamento participativo de Porto Alegre não acontece de uma só vez, é um processo gradual que ocupa boa parte do ano. A primeira rodada se inicia no final da primeira quinzena de março e vai até o início da segunda quinzena de abril, através de plenárias públicas em cada uma das dezesseis regiões e cinco plenárias temáticas (Genro e Souza, 1998: 65). As reuniões são convocadas com antecedência, através dos meios de comunicação e são abertas à participação do público em geral, de todos os cidadãos de Porto Alegre.

Os trabalhos nesta rodada inicial são presididos pelo Prefeito, pelo Gabinete de Planejamento do Orçamento Participativo, pelo Coordenador de Relações com a Comunidade, pelo Coordenador Regional do Orçamento Participativo e pelos conselheiros da região ou temática.

Nesta rodada, a pauta tem a seguinte dinâmica: a) o Governo presta contas do Plano de Despesas do ano anterior e apresenta o Plano para o ano em curso, além de trazer o regulamento do orçamento participativo, com o regime interno e os critérios gerais de distribuição de recursos, legais, técnicos e regionais; b) nas regiões a população elege seus delegados, a partir de critérios previamente estabelecidos⁸.

⁸ Sobre o critério para a definição do número de delegados, conferir Genro, Tarso e Souza, Ubiratan de. Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre. Tradução da 1ª edição em espanhol. Buenos Aires, Editora Universitária de Buenos Aires, 1998, p. 66.

Os novos delegados passam a formar o fórum de delegados de cada região ou temática e, juntamente com os conselheiros, coordenam o processo de debate com a população na discussão dos temas, obras e serviços (Genro e Souza, 1998: 67).

Entre a primeira e a segunda rodadas do orçamento participativo municipal ocorrem rodadas intermediárias, onde a população elege suas prioridades temáticas e estabelece uma hierarquia de obras e serviços nas regiões; nas plenárias temáticas são estabelecidas as diretrizes para as políticas setoriais, priorizando-se serviços e obras estruturais.

A segunda rodada ocorre entre a primeira quinzena de junho e a primeira quinzena de julho. O Governo, através do Gabinete de Planejamento do Orçamento Participativo e da Secretaria Municipal da Fazenda, apresenta os conjuntos de gastos e o estimado em receitas para o ano seguinte.

Nestas reuniões a população elege, de forma direta, em cada uma das regionais e temáticas, os conselheiros titulares e suplentes para representá-la no Conselho do Orçamento Participativo. Estes conselheiros possuem mandato de um ano, permitida uma reeleição. São eleitos 32 conselheiros titulares nas 16 regiões e 10 conselheiros nas 5 plenárias temáticas. Integram o conselho também um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre e um representante do Sindicato dos Funcionários Municipais de Porto Alegre, totalizando 44 conselheiros. Os coordenadores do Gabinete de Planejamento do Orçamento Participativo e da Comissão de Relações com a Comunidade também fazem parte do Conselho, sem direito a voto.

Na segunda rodada do orçamento participativo, a comunidade entrega ao Gabinete de Planejamento as suas prioridades temáticas e as obras e serviços hierarquizados por tema (Genro e Souza, 1998: 71).

No mês de agosto, o Gabinete de Planejamento do Orçamento Participativo compatibiliza as prioridades das regiões e das temáticas com as propostas orçamentárias que foram provenientes de órgãos do governo e elabora a matriz orçamentária que servirá de base para a proposta orçamentária do exercício seguinte (Genro e Souza, 1998: 77).

No mês de setembro, os conselheiros do orçamento participativo realizam um processo de discussão e deliberação sobre a matriz orçamentária. No final do mesmo mês, o Gabinete de Planejamento do Orçamento Participativo, com base na matriz

orçamentária, elabora a redação final da proposta orçamentária a ser enviada à Câmara dos Vereadores. No período de 1º de outubro a 30 de novembro, os vereadores discutem e votam a proposta orçamentária para o período seguinte (Genro e Souza, 1998: 77-78).

Em Fortaleza, a trajetória do orçamento participativo municipal é mais recente, tendo se iniciado em 2005. Nas palavras da então gestão municipal no sítio oficial da Prefeitura:

Pela primeira vez, a população de Fortaleza vai poder participar da elaboração do Plano Plurianual (PPA) – conjunto de diretrizes e programas do governo municipal enviado à Câmara de Vereadores para aprovação. Com isso, a Prefeitura reafirma o seu compromisso com uma administração democrática e transparente ao mesmo tempo em que dá início à construção dos mecanismos de participação popular que pretendem transformar a cultura política em nossa cidade. É através do **PPA Participativo** que se criarão as bases para a implantação do Orçamento Participativo e dos mecanismos de participação na construção da Agenda 21 e do Plano Diretor de Fortaleza (in: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/ppa.asp>).

Percebe assim um projeto de aprofundamento da democratização do Estado, a partir da articular dos instrumentos expressos na Constituição e no Estatuto da Cidade para a gestão da política urbana: o plano plurianual (planejamento estratégico de médio e longo prazo, incluindo os programas de execução continuada e estabelecendo metas e prioridades para o quadriênio da gestão política do município), o orçamento anual (a previsão de receita e despesa, a disciplina do gasto público e a escolha das prioridades na intervenção do Poder Público Municipal) e o plano diretor (instrumento de política urbana de caráter decenal, visando o estabelecimento e metas e prioridades no uso e distribuição de atividades do espaço urbano).

A metodologia segue, em grande medida, a experiência de Porto Alegre, combinando-se a existência de espaços de debate constituídos a partir de critérios territoriais⁹, articulados e recortados pela existência de plenárias que atendem a segmentos sociais específicos. No caso do PPA de Fortaleza, as assembleias por segmentos contemplam espaços para: a) juventude; b) mulheres; c) demandas relativas à infância e à juventude; d) direitos humanos, que por sua vez se subdivide em espaços de

⁹ No caso de Fortaleza, a divisão ocorreu em seis regiões. Qualquer cidadão pode participar do processo. Para isso, basta comparecer às assembleias territoriais e/ou de segmentos, portando documento de identificação para ser devidamente cadastrado.

discussão para: 1) população negra; 2) recorte de gênero, para atendimento de demandas GLBT (gays, lésbicas, bissexuais e travestis); 3) população idosa e pessoas com deficiência física.

As assembleias preparatórias ocorreram no mês de junho de 2005 e as assembleias deliberativas ocorreram entre a segunda quinzena de junho e a primeira semana de julho de 2005. O roteiro geral do PPA participativo é o seguinte¹⁰:

A participação popular na elaboração do PPA ocorrerá a partir da discussão pela comunidade das principais diretrizes e programas propostos pelo Governo Municipal e do encaminhamento de propostas de novos programas pelos participantes. O PPA Participativo será realizado em cada uma das seis secretarias regionais através de assembleias territoriais organizadas em dois ciclos: preparatório e deliberativo. O ciclo preparatório vai apresentar à população as informações fundamentais sobre o PPA Participativo e definir estratégias de mobilização e divulgação. Tudo para que a participação aconteça de forma autônoma, consciente e com qualidade. No ciclo deliberativo, os participantes poderão votar para incluir novos programas no PPA e também para priorizar as propostas do Governo Municipal. Serão eleitos ainda os delegados que representarão as regiões e os segmentos sociais no Fórum Municipal do PPA Participativo

O fórum municipal do PPA participativo de Fortaleza, por sua vez, tem a responsabilidade de definir a proposta final para ser encaminhada para a Câmara de Vereadores, para discussão e votação. O fórum é composto por delegados eleitos nas assembleias deliberativas territoriais e de segmentos.

O orçamento participativo anual se seguiu, em 2005, ao PPA participativo. O ciclo inicial é o de assembleias preparatórias, em agosto de 2005, visando apresentar os principais programas e diretrizes definidas ao longo do PPA Participativo e que nortearão as discussões do OP; apresentação da situação financeira da Prefeitura de Fortaleza, esclarecendo as possibilidades e limites de investimento do orçamento municipal, bem como informar sobre o calendário e os procedimentos das assembleias deliberativas.

Estas têm lugar entre 29 de agosto e 9 de setembro de 2005, sendo organizadas para que a população possa apresentar votar e priorizar propostas de obras e

¹⁰ In: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/ppa.asp>.

serviços que atendam às diretrizes definidas no processo do PPA Participativo. Além disso, nas assembleias deliberativas cada participante terá a oportunidade de se candidatar e de eleger, através do voto, seus representantes que comporão o Fórum Regional de Delegados (as) do OP.

Os fóruns, por sua vez, reúnem os delegados(as) eleitos nas assembleias deliberativas. Têm como funções principais discutir e acompanhar o processo do OP em cada região, atuando como instância de participação e controle social. Além disso, elegem os conselheiros(as) que comporão o Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza.

Finalmente, o *Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza* reúne os conselheiros eleitos nos fóruns regionais de delegados. É o órgão máximo de deliberação do OP, definindo junto com representantes dos governos municipais quais as obras e serviços prioritários que serão atendidos.

Também há uma divisão, como no PPA participativo, dos trabalhos em espaços regionais, no total de 14 áreas de participação, assim como um recorte temático dentro destas áreas, composto pelos mesmos segmentos sociais destacados no processo de elaboração do PPA participativo (mulheres, população idosa, criança, juventude e adolescência, população negra, GLBT e portadores de deficiência física).

Conforme expresso pela Prefeitura de Fortaleza em seu site oficial, com o OP a população decide as principais obras e serviços necessários para melhorar a vida das pessoas em Fortaleza, de acordo com os objetivos definidos no PPA Participativo.

A receptividade por parte da população local das práticas de gestão financeira participativa no âmbito municipal depende de uma série de fatores, como capacidade de implementar programas de intervenção do Poder Público no município, nível de execução orçamentária e diálogo efetivo entre gestão municipal e cidadãos, mas, como um indicador ainda tímido, Fabiana Soares destaca que em pesquisa realizada em 1995, em 11 capitais brasileiras, prefeitos com experiências participativas obtiveram grandes índices de aprovação popular, tendo liderado a pesquisa o então Prefeito de Recife (e Governador de Pernambuco até 2006) Jarbas Vasconcelos, com

76%. Na segunda colocação, Tarso Genro (à época Prefeito de Porto Alegre) com 72% (Soares, 1997: 149).

4. OS DESAFIOS NA AFIRMAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ENQUANTO INSTRUMENTO PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.

A partir da transição política para a democracia no Brasil, em meados da década de 1980, a sociedade civil sofreu mudanças em sua natureza, passando a utilizar instrumentos do Estado de Direito para exigir a efetividade das estruturas públicas e legais, que jamais foram constitutivos das práticas da sociedade política e dos atores sociais; além disso, nas palavras de Leonardo Avritzer, foi a constituição da sociedade civil, cujos atores sociais incorporaram a prática do debate e do questionamento do poder, que tornou impossível a existência da democracia enquanto forma de limitação institucional compatível com formas privadas de dominação e estruturas eleitorais e definição da alternância de elites no poder (Avritzer, 1994: 293).

Este processo reverberou na elaboração do Texto Constitucional de 1988, que abarcou um novo paradigma de interação entre Estado e sociedade civil, temperado pelo princípio participativo na gestão pública e na formulação de políticas sociais. É emblemático que o orçamento participativo de Porto Alegre tenha começado a tomar forma logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, conjugando as experiências já realizadas de gestão participativa nas cidades nas décadas de 1970 e 1980 com o novo paradigma constitucional.

Redefinindo o processo de elaboração orçamentária, se aproveitando do arcabouço constitucional e legal existente, reinterpretando-o, o orçamento participativo de Porto Alegre se tornou a mais bem sucedida experiência de democracia semidireta no espaço local nos municípios brasileiros, tendo a sociedade civil em Porto Alegre assumido a responsabilidade pelo exercício do poder local, definindo com parceira da Prefeitura e a Vereança as políticas públicas e os recursos para sua implementação.

Resta saber também se o orçamento participativo, enquanto novo marco das relações entre sociedade civil e poder local no espaço urbano, poderá permanecer, para além dos projetos políticos que conduzem os governos locais, articulando-se com o princípio da alternância de poder e institucionalizando-se como uma política de Estado e

não simplesmente uma política de governo de governo, se efetivando como um marco da democratização do Estado.

Parece que a única resposta seria uma institucionalização dos procedimentos do orçamento participativo para além de um instrumento paraestatal de gestão participativa, inserindo-o diretamente no âmbito da Lei Orgânica do Município, aproximando a gestão orçamentária participativa do processo de institucionalização que ocorreu, por exemplo, com o instrumento do plano diretor.

5. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil: além da dicotomia Estado – Mercado*; Modelos de Sociedade Civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: *Sociedade Civil e Democratização*. Coordenador: Leonardo Avritzer. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BRASIL. Constituição Federal. In: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Leis Federais 9709/1998 e 10257/2001. In: www.planalto.gov.br.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª edição. Coimbra: Almedina, 1998.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. Tradução livre da 1ª edição. Buenos Aires, Editora Universitária de Buenos Aires, 1998.

GONDIM, Lúcia. *Participação Popular no Plano Diretor: contribuições para a formação de uma metodologia*. Revista da Administração Municipal, v. 38, n. 201, 1991.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Volume I*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. In: www.fortaleza.ce.gov.br.

ROCCO, Rogério. *Dos Instrumentos Tributários para a Sustentabilidade das Cidades*. In: *O Direito Ambiental das Cidades*. Organizadores: Ronaldo Coutinho e Rogério Rocco. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito Administrativo de Participação: cidadania, Direito, Estado e Município*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.