XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITOS SOCIAIS , POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos; Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-565-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas públicas. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITOS SOCIAIS , POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

Apresentação

GRUPO DE TRABALHO

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

A presente publicação é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade I no XI Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de Santiago, no Chile, nos dias 13, 14 e 15 de outubro de 2022.

O GT "Direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade I" vem se consolidando ao apresentar temas jurídicos e sociais pensados a partir das Políticas Públicas necessárias principalmente para a efetivação de direitos fundamentais e consequente cumprimento da Constituição Federal.

Como resultado da proposta de trabalho deste GT, foram apresentados 17 (dezessete) artigos científicos com temas inerentes aos "DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE", podendo-se apresentar a seguinte síntese:

No artigo intitulado "O PAPEL DO DIREITO NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA E DA FOME" as autoras Sabrina da Silva Graciano Canovas e Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini apresentam uma análise dos dados mundiais e locais sobre pobreza, bem como os mecanismos adotados para o combate à pobreza no direito contemporâneo, tanto na normativa internacional quanto na nacional. Em seu desenvolvimento, apresenta a relação entre a pobreza, o superendividamento e a economia globalizada.

Katuscio Mottin realizou um estudo sobre a participação popular na definição, planejamento e execução das Políticas Públicas. Nesse contexto, tomou por base o modelo de Orçamento Participativo adotado pelo município de Porto Alegre/RS no ano de 1989, considerado uma referência mundial de democracia participativa, e como tal um exemplo seguido por várias outras cidades do Brasil e do mundo. Ao final, seu trabalho foi intitulado "A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS", apresentando importantes considerações acerca do tema.

No artigo intitulado “A RELATIVAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA NO NOVO SISTEMA DE CÁLCULO DAS PRESTAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS A PARTIR DO PROJETO REFORMADOR DA EC. 103 DE 13/11/2019” os autores Sergio Henrique Salvador, Gilmara Valeria Gonçalves e Régis Willyan da Silva Andrade apresentaram críticas relevantes ao sistema de cálculo das prestações previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a partir da recente Emenda Constitucional n.103 de 13 de novembro de 2019 que trouxe ao ambiente nacional diversas novidades, dentre elas, alterações no valor dos benefícios alocando-os a um patamar econômico diminuído e distante das constitucionais premissas previdenciárias protetivas.

Considerando que as leis ambientais relacionadas com as políticas públicas são fundamentais para prevenir violações de direitos e devem ser sustentáveis a fim de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a saúde humana e a segurança das pessoas, Marcus Luiz Dias Coelho, Luiz Otávio Braga Paulon e Márcio Luís de Oliveira apresentaram o artigo intitulado “A SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS MINERÁRIOS NOS DESASTRES AMBIENTAIS DE MARIANA, BRUMADINHO E VAL DI STAVA”

Helimara Moreira Lamounier Heringer, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho e Eliana Franco Neme apresentaram o artigo de título “ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO, POLÍTICAS PÚBLICAS E EFICIÊNCIA”. Neste trabalho os autores se debruçaram sobre a Análise de Custo-Benefício (ACB) como ferramenta de efetivação do Princípio da Eficiência na Administração Pública brasileira, no quadro dos princípios, valores e objetivos do constitucionalismo democrático brasileiro.

No artigo de autoria de Wadih Brazao e Silva, Melina Medeiros Dos Reis Ferreira e Lívia Teixeira Moura Lobo foi demonstrando que a alimentação inadequada resulta em variados problemas de saúde, bem como o fato de que a alimentação foi, a partir de 2010, alçada à categoria de direito social disposto na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 64. Assim sendo, o artigo intitulado “ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DESTINADOS À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR MUNICIPAL BELENENSE APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64 /10” abordou a problemática acerca da baixa qualidade da alimentação escolar em alguns estabelecimentos de ensino em Belém, analisando os instrumentos normativos de aquisição pública municipal dos alimentos destinados à alimentação escolar à luz dos critérios de

qualidade preconizados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e das disposições da legislação vigente, e propõe alternativas para a mitigação da problemática apontada.

No artigo intitulado “CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO FAMILIAR: UMA ANÁLISE DESSA POLÍTICA PÚBLICA À LUZ DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE” os autores Silvio Hideki Yamaguchi, Anara Rebeca Ciscoto Yoshioka e José Sebastião de Oliveira abordam a necessidade de afastamento de crianças e adolescentes em situação de risco de suas famílias. Nesta pesquisa é feita uma reflexão acerca da utilização do acolhimento familiar como um instrumento de tutela dos direitos da personalidade dessas pessoas.

Alisson Thales Moura Martins apresentou o artigo denominado “DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS FRENTE À EFICÁCIA DOS DISPOSTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A INCONSCIÊNCIA DO DECRETO 11.150/2022 TABELANDO O MÍNIMO EXISTENCIAL”. Em sua pesquisa o autor destaca que o Brasil atravessou grande crise econômica, sanitária e social durante e pós-pandemia, devido ao COVID-19, causando impacto ao poder de compra dos brasileiros, situação que resultou o superindividamento.

No artigo “ENSINO DOMICILIAR E AS AMEAÇAS À PERDA DA ALTERIDADE: A IMPORTÂNCIA DO PAPEL DA ESCOLA NO CONTEXTO PÓS-PANDÊMICO”, Ana Luísa Dessoy Weiler , Guilherme Marques Laurini e Micheli Pilau de Oliveira, avaliam o possível impacto da educação domiciliar no Brasil à construção da identidade, alteridade e diversidade das crianças, a partir da experiência de isolamento imposto pela pandemia de COVID-19 no país.

Caroline Pereira da Conceição e Mônica Pereira Pilon, no artigo intitulado “ENSINO HÍBRIDO E AS PERSPECTIVAS DE ENSINO, APRENDIZAGEM E GESTÃO EDUCACIONAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA ENFRENTAMENTO DO CONVID-19”, refletem sobre as mudanças educacionais após a pandemia e sugerem a criação de um novo paradigma educacional devido à todas as transformações ocorridas desde o final do ano de 2019.

No artigo “O ACESSO À JUSTIÇA DIANTE DA DESIGUALDADE SOCIAL, DA VULNERABILIDADE DE SEUS PROTAGONISTAS E DA CRISE DE SOLIDARIEDADE”, Jane Mara Spessatto, discute o acesso à justiça diante da desigualdade social e da vulnerabilidade dos seus protagonistas, a qual se acentua diante do agravamento

da hiperdesigualdade social e da predominância da individualidade pela escassez de solidariedade coletiva.

Em artigo intitulado “O DIREITO À SAÚDE NA PROTEÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE DE CASOS DENTRO DA CORTE INTERAMERICANA”, Germano André Doederlein Schwartz e Lucas Lanner De Camillis exploram o significado do direito social à saúde no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a sua proteção tanto na legislação quanto na jurisprudência interamericana da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Ivone Fernandes Morcilo Lixa e Fabiel dos Santos Espíndola no artigo “O ESTADO CONSTITUCIONAL E O USO DA FORÇA:OS LIMITES DO LEVIATÃ CONTEMPORÂNEO”, apresentar estudos a partir do pensamento de Thomas Hobbes, discutem o uso legítimo e constitucional da força e a necessidade de criação de instrumentos ou mecanismos artificiais que ao mesmo tempo que limitam a liberdade sejam capazes de preservar a convivência coletiva.

No artigo “O SISTEMA SPEENHAMLAND E A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO BOLSA FAMÍLIA, DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO SEGURO-DESEMPREGO”, Carolina Silva Campos , Victor Dantas de Maio Martinez e João Pedro Silva de Toledo, realizam um estudo comparado entre o sistema Speenhamland, o primeiro modelo de assistência social criado após a Revolução Industrial no Reino Unido, e as políticas sociais no Brasil do século XXI.

Ellen de Abreu Nascimento e Maria Lucia de Paula Oliveira, no artigo “O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS NO CENÁRIO DA PANDEMIA DE COVID-19: OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE SUBSÍDIOS NAS CIDADES”, analisam políticas de subsídios adotadas como forma de satisfação do direito social ao transporte, no contexto em que os Municípios são dotados de competência constitucional para implementação de políticas urbanas e enfrentam, muitas vezes, dificuldades para concretizá-las, sobretudo financeiras.

No artigo “POR UMA EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO BASEADA NA COMUNIDADE: UMA ABORDAGEM COMUNITARISTA À QUESTÃO DA FOME”, Lucas Oliveira Vianna e Maria Cougo Oliveira, abordam a questão da fome e as políticas que buscam sua erradicação, com ênfase no contexto brasileiro da contemporaneidade, com fundamento teórico nas proposições do comunitarismo enquanto tradição de filosofia política.

Sandra Helena Favaretto e Jair Aparecido Cardoso, no artigo “PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE COMO RESPOSTA AO DESMONTE DO SISTEMA DE GARANTIAS E DIREITOS SOCIAIS: ANÁLISE A PARTIR DO TEXTO ‘THE LONG CONSERVATIVE CORPORATIST ROAD TO WELFARE REFORMS’”, buscam compreender a validade da reforma do Estado de bem-estar social na União Europeia, tendo por base o texto “The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms”, demonstrando como o colapso dos subprime, ocorrido em 2008 nos Estados Unidos da América, impactou as políticas públicas sociais mundiais, particularmente, dos países europeus.

Registra-se, ainda, que depois das exposições orais dos trabalhos pelos autores e autoras, abriu-se espaço para debates que reiteraram a qualidade dos trabalhos e a relevância das temáticas trazidas pelos pesquisadores e pesquisadoras do GT.

Deste modo, é com grande satisfação que os coordenadores do Grupo de Trabalho, apresentam à comunidade jurídica e à sociedade a presente publicação.

Boa leitura!

Prof. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini (Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas e Centro Universitário Eurípides de Marília)

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (Faculdade de Direito de Franca e Universidade do Estado de Minas Gerais)

A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

THE IMPORTANCE OF POPULAR PARTICIPATION FOR THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES

Katuscio Mottin [1]

Resumo

O objetivo geral do estudo é compreender como ocorre a participação popular na definição, planejamento e execução das Políticas Públicas, e, nesse contexto, ao tomar por base o modelo de Orçamento Participativo adotado pelo município de Porto Alegre/RS no ano de 1989, considerado uma referência mundial de democracia participativa, e como tal um exemplo seguido por várias outras cidades do Brasil e do mundo, também analisar os principais fatores que favorecem e/ou desfavorecem a implantação, manutenção e expansão do OP pelas Administrações Públicas, especialmente pelo tanto que o desenvolvimento desse mecanismo de democracia participativa já se mostrou capaz de alcançar em termos de abrangência, durabilidade e resultados, aliás, talvez nenhum outro modelo tenha conseguido aproximar tantas pessoas do núcleo decisório, garantindo-lhe protagonismo na discussão e definição das demandas prioritárias, com vistas ao consequente e necessário aporte de recursos na lei orçamentária anual. No procedimento da pesquisa o método utilizado foi o levantamento bibliográfico, cujos recursos constaram de livros, artigos e documentos científicos, disponíveis na forma impressa e digital. Na abordagem do problema a pesquisa caracterizou-se como exploratória, onde, por meio de fichamentos e análise de conteúdo do material coletado, buscou-se descortinar as questões levantadas.

Palavras-chave: Democracia participativa, Participação popular, Políticas públicas, Orçamento participativo, Demandas prioritárias

Abstract/Resumen/Résumé

The general objective of the study is to understand how popular participation occurs in the definition, planning and execution of Public Policies, and, in this context, based on the Participatory Budget model adopted by the city of Porto Alegre/RS in 1989, considered a world reference of participatory democracy, and as such an example followed by several other cities in Brazil and in the world, also analyze the main factors that favor and/or disfavor the implantation, maintenance and expansion of the PB by Public Administrations, especially since the development of this participatory democracy mechanism has already shown itself capable of achieving in terms of scope, durability and results, in fact, perhaps no other model has managed to bring so many people closer to the decision-making nucleus, guaranteeing them a leading role in the discussion and definition of priority demands, with with a view to

[1] Advogado. Mestrando do Programa de Pós-Graduação de Direito da IMED. Contato: mottinkm@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1022837858185509

the consequent and necessary allocation of resources in the annual budget law. In the research procedure, the method used was the bibliographic survey, whose resources consisted of books, articles and scientific documents, available in printed and digital form. In approaching the problem, the research was characterized as exploratory, where, through records and content analysis of the collected material, we sought to uncover the questions raised.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Participatory democracy, Popular participation, Public policy, Participatory budgeting, Priority demands

INTRODUÇÃO

Em qualquer análise que se faça acerca das condições de vida em sociedade, é possível identificar, por diferentes prismas – econômico, social, cultural e outros –, que as pessoas vivem em diferentes condições. Ao longo da história tem sido assim, umas em condições mais privilegiadas ou adversas do que outras.

Em âmbito mundial percebem-se bem as diferentes realidades econômicas, políticas e sociais – a internet permite que essas realidades sejam conhecidas de perto. Entretanto, muito além de descobrir e conhecer as causas das mazelas que assolam os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento é preciso que a busca por soluções seja compreendida como uma questão de interesse e preocupação de todos. Afinal, problemas ligados às condições de vida humana, de uma forma ou outra, acabam por se refletir no planeta como um todo, uma vez que a globalização não é mais um fenômeno meramente econômico, mas de busca por um lugar onde as pessoas sejam aceitas e consigam viver em condições dignas.

No Brasil, apesar das condições territoriais e ambientais privilegiadas, a concentração de renda faz com que poucos tenham muito, e muitos quase nada. Os índices de desenvolvimento humano são muito diferentes entre os entes federados, mas, num contexto geral, o Brasil ainda padece de graves problemas sociais (IBGE, 2020).

A carência ou a não efetividade das políticas públicas impede que as pessoas tenham acesso igualitário às oportunidades de desenvolvimento – social, econômico, intelectual. Daí a importância do Estado, da atuação dos governos das três esferas do poder, na realização de ações e investimentos, ao menos básicos, nas áreas, especialmente da saúde, educação, habitação, segurança, saneamento, geração de emprego e renda.

Entretanto, sabe-se que nem sempre o Estado dispõe de recursos suficientes para executar os projetos idealizados dentro do prazo previsto. Muitas vezes, também, a concretização não acontece de forma efetiva em decorrência do desvio dos recursos públicos ou da má gestão, principalmente da incompetência em definir as prioridades para o emprego das verbas disponíveis. Nesse âmbito é que a participação popular se torna relevante – para garantir que as Políticas Públicas, realmente, possam contemplar aqueles que mais necessitam da tutela do Estado, e que as ações sejam executadas em conformidade com a premência daquela comunidade determinada – para que as pessoas se tornem, não apenas parte da sociedade, mas partícipes.

Diante da complexidade que alcança a questão, já pelo fato de necessitar da interatividade entre o poder público e a população na definição de metas, buscando dirimir

conflitos entre o poder da autoridade e o direito do cidadão, é que se justifica a importância de pesquisar o tema que envolve a participação popular na definição das Políticas Públicas.

O objetivo geral é compreender como ocorre a participação da sociedade na definição, planejamento e execução das Políticas Públicas, e analisar os critérios que definem a adoção do Orçamento Participativo pelas Administrações Públicas. O caminho definido para se chegar à conclusão foi através dos objetivos específicos de conceituar Políticas Públicas; definir participação popular; conhecer o modelo de Orçamento Participativo adotado pelo Município de Porto Alegre/RS; e analisar os principais critérios que definem a adoção do OP pelas Administrações Públicas.

No procedimento da pesquisa o método utilizado foi o levantamento bibliográfico, cujos recursos constaram de livros, artigos e documentos científicos, disponíveis na forma impressa e digital. Na abordagem do problema a pesquisa caracterizou-se como exploratória, onde, por meio de fichamentos e análise de conteúdo do material coletado, buscou-se descortinar as questões levantadas.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Embora a matéria que trata das Políticas Públicas ser originária da Ciência Política, ela passou a ser relevante para o Direito, em vista de a sua elaboração estar entre as atribuições do Estado. Segundo Lima (2016, p. 255), “isso se deve ao surgimento do modelo de Estado Social, cujo caráter é precipuamente prestacional, que transcendeu uma atuação voltada para a limitação do poder, para garantia das liberdades individuais do modelo liberal”.

Políticas Públicas, no entendimento de Appio (2005, p. 136), são “instrumentos de execução de programas políticos fundamentados na intervenção do Estado na sociedade, com o objetivo de proporcionar igualdade de oportunidade às pessoas, possibilitando condições materiais pautadas na dignidade de todos”. No conceito de Bucci (2006, p. 241), políticas públicas são “[...] programas de ação governamental, visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Grosso modo, pode-se definir as Políticas Públicas como planos, programas e projetos de ações do governo, visando a satisfação das necessidades da população. De acordo com Souza (2003, p. 26), “[...] a formulação de Políticas Públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

Política Pública não constitui norma, nem ato, pois "tradicionalmente o juízo de constitucionalidade tem como foco atos e normas", afirma Comparato (1997, p. 18). Para o autor, Política Pública é uma atividade, um programa de ação que envolve um complexo de normas e atos voltados a alcançar um determinado fim. No entanto, no âmbito do Direito, identificar a natureza jurídica de Política Pública é o que importa, pois suas linhas normativas são essenciais para determinar a sua exigibilidade e as consequências jurídicas do seu fazer ou não-fazer (LIMA, 2016, p. 257).

Destarte, a leitura dos artigos 1º, 3º e 5º da Constituição Federal, que determinam os fundamentos, os objetivos e direitos individuais e coletivos, conduzem à necessidade do desenvolvimento e execução de Políticas Públicas. Entretanto, na elaboração de políticas de inclusão ou compensação, considerar apenas os preceitos constitucionais é insuficiente, não garante a sua efetividade. De acordo com Santos (2006, p. 75), na elaboração de uma Política Pública é elementar que se definida a persecução dos objetivos, o uso de meios ou instrumentos legais e a temporalidade, uma vez que "não se trata da prática de um ato apenas, mas de uma atividade que se estende no tempo".

A implantação de Políticas Públicas é competência administrativa comum a todos os entes federados, de forma conglobada com os três poderes da República, assim preceitua o artigo 23 da Constituição Federal [1], que nos seus incisos trata de diversos temas, no plano Federal, Estadual e Municipal. Portanto, é atribuição do Estado e prioridade do governo atender os direitos dos cidadãos, garantidos constitucionalmente, através do desenvolvimento de programas, financiamentos e leis. Contudo, cada vez mais, essa responsabilidade vem sendo compartilhada com a sociedade civil, que participa do processo decisório através do Orçamento Participativo, dos conselhos de políticas e ONGs, quando a ela disponibilizados (CASTRO et al., 2012).

---

[1] Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, *Constituição Federal*, 1988).

Costa reforça a responsabilidade direta do Estado em desenvolver condições para que toda população tenha uma vida digna, dizendo:

> O Estado é uma instância onipresente na vida de todos os cidadãos de um país e, em todas as suas diversas estruturas e poderes, torna-se responsável direto pelo estabelecimento e desenvolvimento das condições de vida de uma população. Direitos constitucionais básicos dos cidadãos, como o acesso à alimentação, educação e saúde, são por ele definidos e implementados. Seu instrumento de atuação são as políticas públicas por ele desenvolvidas, [...] promovendo a igualdade entre os cidadãos e a melhora de sua qualidade de vida (COSTA, 2005, p. 1.262).

É importante ressaltar e reiterar que as Políticas Públicas podem acontecer, entre outros, por meio de leis, de campanhas realizadas apenas pelo governo ou com a colaboração de instituições ou da promoção de incentivos à iniciativa privada.

Tácito (2009, p. 9) também vê na participação da sociedade o auxílio para a efetivação de direitos sociais, dizendo que a tendência do Direito Administrativo contemporâneo é de abandonar o autoritarismo e valorizar a participação do cidadão. E, ainda, "caminha para modelos de colaboração, acolhido em modernos textos constitucionais e legais, mediante a perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho das prestações administrativas", afirma o autor.

Contudo, a exigibilidade para que Estado efetive os direitos fundamentais e sociais não é problema recente, sempre foi uma questão difícil, não apenas no Brasil. Com o reconhecimento desses direitos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em 1966, foi criado um sistema internacional para protegê-los, mediante a adoção de inúmeros tratados internacionais que preveem a "justiciabilidade" [2] dos direitos sociais (ZAGURSKI, 2016).

Verifica-se que, com a inobservância dos direitos individuais e coletivos, o Judiciário assumiu um papel relevante, especialmente para a população mais carente, que busca numa ordem judicial o apelo para que as suas necessidades básicas sejam atendidas. Por conseguinte, a judicialização se tornou um fenômeno no Brasil. Porém, muitas vezes a sentença se torna ineficaz devido à complexidade que envolve a Administração Pública – a burocracia, o aporte de dinheiro, as alianças políticas partidárias, os arranjos corporativos etc. – tornando-se necessário a criação "estratégias de litigância no âmbito nacional, que otimizem a justiciabilidade e a exigibilidade dos direitos econômicos e sociais, como verdadeiros

[2] A justiciabilidade "é a possibilidade de buscar os direitos por meio do Poder Judiciário, ou seja, é a possibilidade de efetiva aplicação, por meios de mecanismos jurídicos de exigibilidade", explica Zagurski (2016, p. 94). Ou seja, a justiciabilidade possibilita às vítimas de violações de direitos econômicos, sociais e culturais a buscarem remédios legais ou reparação pela violação ou ameaça de transgressão a esses direitos mediante uma autoridade judicial. (COURTIS, 2010).

direitos públicos subjetivos, envolvendo o diálogo entre as partes envolvidas", sugere Zagurski (2016, p. 106).

No Brasil, dentre os dispositivos mais conhecidos estão as denominadas "ações afirmativas" (SHIRAISHI NETO, 2013, p. 18). Porém, essas Políticas Públicas, reconhecidas como políticas de "inclusão" ou de "compensação", ainda são consideradas problemas de difícil solução. Entre outros motivos, as prioridades do governo para o orçamento, a baixa representatividade das minorias no Congresso Nacional, a opção por um sistema político de viés liberal e a baixa participação popular nas decisões políticas, contribuem para a sua baixa efetividade.

2 PARTICIPAÇÃO POPULAR – UM DIREITO SOCIAL

A participação popular, dada à sua relevância, está prevista na Constituição Federal de 1988, juntamente aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, mais precisamente no parágrafo único do artigo primeiro, onde dispõe que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (BRASIL, 1988).

Vários outros dispositivos constitucionais também preveem a participação popular, como o artigo 49, inciso XV, ao tratar do referendo e plebiscito; o artigo 29, inciso XIII, e artigo 61, parágrafo 2º, ao tratarem da iniciativa popular; o artigo 29, inciso XII, ao tratar da cooperação das associações representativas no planejamento municipal; o artigo 194, parágrafo único e inciso VII, ao tratar da participação da comunidade nas decisões sobre a seguridade social; o artigo 198, inciso III, ao tratar da participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde; e o artigo 204, inciso II, ao tratar da participação através de organizações representativas na formulação de políticas de assistência social. [3] Desse modo, a

[3] Art. 49 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] XV - autorizar referendo e convocar plebiscito; [...].
Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado [...].
Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. [...]. § 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.
Art. 29 [...] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; [...].

Constituição Federal de 1988 rompeu com o paradigma único da Democracia Representativa e passou a consagrar, também, um sistema de Democracia Participativa, regularizando essa importante conquista da sociedade brasileira.

Contudo, apesar de a participação popular ter sido uma importante conquista, decorrente de anos de reivindicações da sociedade, verifica-se que aos poucos o interesse pelo direito de participar efetivamente das decisões do governo vem se esvaziando. A falta de incentivo dos órgãos públicos, o desinteresse dos governantes e a falta de conscientização dos cidadãos sobre a importância da sua opinião para a solução das mazelas sociais, não apenas desprestigia uma das maiores conquistas democráticas, como induz a sociedade ao conformismo, a aceitação, que acaba por se traduzir em injustiças e sofrimentos. Neste aspecto, asseveram Drèze e Sen:

> A paciência não tem ajudado a corrigir nenhuma dessas desigualdades e injustiças; nem tem provado ser gratificante de nenhuma outra forma facilmente detectável. Por outro lado, muitas vezes mudanças positivas ocorreram e produziram certa libertação quando a reparação dos males foi procurada ativamente e perseguida com vigor (DRÈZE; SEN, 2015, p. 310).

Portanto, é preciso fazer valer essa conquista com vigor, com atitude e com consciência de que o enfrentamento dos problemas sociais, que impedem ou desfavorecem o desenvolvimento das potencialidades humanas, não traz implicações apenas no tempo presente, mas também na herança para as gerações futuras, nas oportunidades, na inclusão de minorias, no estreitamento das desigualdades e no exercício da cidadania.

Caminhos para as transformações necessárias existem. E a prática da impaciência ativa, através da rotina do exercício da crítica, da vontade de participação e exposição das deficiências que permeiam o interior das relações pessoais e sociais, é definitivamente uma dimensão necessária para a vitalidade de uma sociedade (ZAMBAM, 2020, p. 129). Essa mudança de atitude, que passa invariavelmente por uma efetiva e ampla participação popular, deve se fazer sentir por todas as instituições públicas democráticas.

Art. 194 - A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único - Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: [...] VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
Art. 198 – As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III - participação da comunidade.
Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...] II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. [...]. (BRASIL, *Constituição Federal*, 1988).

Inegavelmente o país apresentou avanços em termos de instituição e execução de Políticas Públicas, especialmente a partir da Constituição de 1988, que passou a contemplar uma Democracia Representativa e também Participativa. Entretanto, nos tempos atuais, a problemática da igualdade e da equidade na efetivação dos direitos fundamentais e sociais continua sendo tema de debates internacionais, especialmente nos meios científico e cultural.

Porém, diferentemente dos anos 60, quando o principal interesse da ONU era um consenso mundial de reconhecimento aos direitos humanos,[4] as discussões não objetivam a efetivação, de fato, desses direitos. O foco das preocupações dos constitucionalistas agora é encontrar maneiras de impedir que os direitos já consolidados venham a perder a relevância mediante a responsabilidade do Estado e o status de princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, em decorrência das mudanças que vem ocorrendo nas formas de relacionamentos, de aprendizagem, de trabalho e (con)vivência social. Para Candau (2008, p. 45), esse é "um mundo marcado por uma globalização neoliberal excludente".

Apesar das intensas reações históricas e da consolidação da Democracia, o pensamento liberal visivelmente deixou um legado. O ressurgimento desses ideais vem causando certa inquietação no âmbito dos direitos humanos e da política da cidadania, pois a constitucionalização dos direitos sociais – e do Direito – e os avanços das políticas públicas, especialmente dos programas sociais destinados ao combate da pobreza e de inclusão no Brasil, vêm demonstrando uma reação adversa, intensa e crescente, de forças políticas engajadas em um movimento reacionário, de oposição aos papéis do Estado – trata-se do Neoliberalismo, isto é, o Liberalismo com uma nova roupagem (BODSTEIN, 2000).

Bodstein tem uma explicação para o ressurgimento das ideias neoliberais:

> O novo liberalismo emerge como uma clara reação às teses em prol do planejamento econômico centralizado e do intervencionismo estatal. O ponto central da matriz teórica do neoliberalismo é o apego à ideia de que o mercado se regula por si mesmo e que, portanto, qualquer intervenção neste mecanismo provoca desequilíbrios e efeitos nocivos, e afeta o conjunto da sociedade. As políticas governamentais de proteção e bem-estar social, incluindo medidas de combate à pobreza e de assistência social, são vistas com extrema desconfiança, ou explícita hostilidade. Isto é, as proposições neoliberais defendem, senão o fim, pelo menos a redução da intervenção do Estado e do poder público na área social (BODSTEIN, 2000, p. 82).

[4] Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, em Nova York, Estados Unidos, junto do Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais. O objetivo foi de vincular juridicamente os Estados Partes da ONU aos vários direitos já contidos na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1948, detalhando-os e criando mecanismos de monitoramento internacional para a sua implementação. Porém, o PIDCP entrou em vigor somente em 1976, tempo decorrido para o cumprimento da exigência de ratificação por 35 Estados (art. 49, § 1º). O PIDCP foi aprovado no Brasil somente em 12 de dezembro de 1991, por meio do Decreto Legislativo n. 226, que entrou em vigor em 24 de abril de 1992. Sua promulgação (incorporação interna) se deu através do Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. (RAMOS, 2014).

É sabido que se a política neoliberal, de defesa de um Estado mínimo, for instituída, populações inteiras, de baixo poder aquisitivo, ficarão sem acesso aos serviços de educação, saúde, previdência etc. Entregues à própria sorte e sem a proteção do Estado, permanecerão marginalizadas, constritas ao estado de pobreza, consequentemente, impedidas de contribuir para o desenvolvimento da nação, permanecendo, assim, subservientes. Mesmo havendo uma limitação orçamentária do Estado, os direitos fundamentais e sociais não podem ser preteridos em razão de outra demanda da Administração Pública.

Vê-se que é fundamental a participação popular para mudar a realidade de privações para muitos e de proteção de privilégios para alguns. Sem existir esse sentimento de "humanidade compartilhada" não se reduzirão as desigualdades sociais, que fazem com que tantas pessoas vivam realidades tão diferentes, argumenta Sen (2011, p. 174).

A restrição de direitos poderá ser justificada somente quando não violar o mínimo existencial, ou seja, o núcleo essencial destes direitos. Isto posto, fundamenta-se com a doutrina de Canotilho:

> O núcleo essencial dos direitos sociais, já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial (CANOTILHO, 2003, p. 339-340).

A situação que o país se encontra no momento, demonstra que a população está vulnerável, carente de seus direitos, e o Estado Democrático de Direito está em risco, em detrimento dos interesses corporativos e da máxima eficiência econômica – e o próprio povo é que tem o poder do revés.

É preciso esclarecer para a sociedade de que a justiça social diz respeito ao reconhecimento, pelo governo, de situações críticas de desigualdade social e à implementação de Políticas Públicas, apoiadas no critério da equidade. A população precisa compreender em que implica "o direito de ter direitos" e as consequências para todos da inobservância do Estado no cumprimento de seus deveres. O início se dá com a escolha consciente de representantes que, de fato, defendam os direitos dos cidadãos.

3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Participar da vida política do município, estado e país, é de vital importância. As decisões políticas impactam diretamente, em maior ou menor grau, na vida e cotidiano de todas as pessoas. Sempre haverá correlação e correspondência entre a forma como a Democracia está ou não sendo exercida e a realidade social.

As pessoas têm o direito de serem servidas por meio de Políticas Públicas que lhes garantam condições de uma vida digna. E o Poder Público deve responder por isso na medida de suas competências e responsabilidades. Não se trata de favor ou caridade, pois não há dívida do cidadão e o voto não é pagamento – os representantes eleitos têm que ter a competência e os eleitores o discernimento.

Há um modo de atender ambos os lados – o interesse político dos gestores públicos na satisfação da população, cumprindo suas promessas de campanha, e o alcance da população aos direitos básicos, "garantidos" na Constituição Federal, por meio de Políticas Públicas – que é através de um modelo de gestão que contemple o Orçamento Participativo no planejamento da Administração Pública.

Orçamento Participativo (OP), na definição de Emmanuele (2017, s/p),

> é um mecanismo governamental de Democracia Participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais para assuntos locais, através de processos de participação da comunidade. Os resultados costumam ser obras de infraestrutura, saneamento, serviços para todas as regiões da cidade.

No OP, o poder de decisão da sociedade se sobrepõe ao da alta burocracia e das pessoas influentes. Isso reforça a vontade popular de participar da elaboração e execução das Políticas Públicas, consequentemente, forçando o poder público à prestação de contas do Estado aos cidadãos. (EMMANUELE, 2017, s/p).

O OP que foi implantado no Estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente o modelo adotado no Município de Porto Alegre, em 1989, na administração Olívio Dutra (PT), foi e continua sendo considerado um dos mais impactantes programas governamentais em termos de proposta e de efetivo envolvimento de segmentos da população na "dinâmica de discussão e formulação do orçamento público estatal", afirma Lüchmann (2014, p. 190).

Talvez nenhum outro modelo no mundo tenha conseguido aproximar tantas pessoas do núcleo decisório, e contemplado tantas demandas eleitas por elas como prioritárias, com os recursos alocados na lei orçamentária anual, quanto o OP de Porto Alegre. Isso representou um grande avanço em termos de inclusão política e justiça social. (LÜCHMANN, 2014).

O tema “participação popular” ganha espaço no palanque dos principais candidatos ainda nas eleições municipais de 1985. Ao assumir a prefeitura, em 1986, o trabalhista Alceu Collares, vencedor do pleito, sob o lema “O Povo no Governo”, propõe um governo com a participação direta da população e promete submeter todas as medidas aos conselhos municipais e rever a representação majoritária do Executivo nos organismos. Os conselhos municipais passariam a ser chamados Conselhos Populares. (CAMPOS; SILVEIRA, 2015).

Estabelece-se um intenso debate sobre a proposta de reformulação dos conselhos municipais. Em abril de 1986, a prefeitura organizou o seminário “Participação do povo no governo: conselhos populares”. Das 104 entidades presentes ao encontro, mais de 80 eram comunitárias. (CAMPOS; SILVEIRA, 2015, p. 25). Havia divergências entre o que pretendia o governo e o movimento comunitário. Paulo Guarnieri, que presidiu a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), de 1989 a 1995, lembra:

> A ideia era ter conselhos em todas as secretarias. Na UAMPA tínhamos a discussão de ter um conselho na Fazenda, para debater o orçamento. É o orçamento que materializa a política. Essa discussão travou o projeto de Collares, que não queria o conselho na Fazenda. (GUARNIERI apud CAMPOS; SILVEIRA, 2015, p. 25-26).

O debate em torno do projeto se estendeu durante toda a gestão de Collares. A proposta do Executivo enfrentou oposição na Câmara de Vereadores, inclusive de integrantes da bancada do PDT, o partido governista. Foi rejeitado num primeiro momento, para ser aprovado somente no final do mandato, sem que tenha sido efetivamente executado. (CAMPOS; SILVEIRA, 2015). Porém, Olívio Dutra, ao se referir ao OP conta que a ideia surgiu muito antes, e relata um encontro nos anos 1980, do qual participou, entre lideranças comunitárias e sindicais e autoridades do governo de Porto Alegre:

> Para a época, ainda ditadura, já fora uma conquista as lideranças do movimento comunitário serem recebidas por uma autoridade. Colocadas as reivindicações, a autoridade cortou praticamente a conversa com o argumento: ‘As demandas de vocês podem ser justas, mas acontece que o cobertor do orçamento municipal é curto. Se tapa os pés, descobre a cabeça e vice-versa. Uma trabalhadora do vestuário, para espanto das autoridades perfiladas atrás da mesa, de um canto do pequeno auditório, pediu a palavra: ‘O senhor me desculpe, mas lá na fábrica onde trabalho a gente faz cobertores. Esse aí que o senhor fala nunca chegou lá para a gente ver que tipo e quantidade de material teríamos de usar para atender a encomenda, na largura, na espessura e no comprimento. Se essa coberta fosse para a gente ajudar a fazer, lhe garanto que seria diferente’. A conversa se encerrou por ali. Anos mais tarde é que pudemos transformar aquela ideia em política de governo. (DUTRA apud CAMPOS; SILVEIRA, 2015, p. 29).

Nota-se que a população não mais se calava mediante governantes opressores, pois almejava tomar parte nas decisões que definiriam os novos rumos do país. Novas ideias e modelos administrativos passaram a ser experimentados em todas as regiões do Brasil. Experiências de administrações públicas, com viés democrático, realizadas em outros municípios, como Osasco e São João da Boa Vistam, em São Paulo, e em Vila Velha, no Espírito Santo, alimentaram a discussão em Porto Alegre.[5] Entre 1983 e 1987, Bernardo de Souza (PMDB) estabeleceu a política "Todo Poder Emana do Povo", em Pelotas/RS. No entanto, talvez mais reconhecido tenha sido o trabalho do prefeito Dirceu Carneiro (MDB/PMDB), em Lages, Santa Catarina, entre 1977 e 1982, que encontrou na Participação Direta uma forma de enfrentar a falta de recursos. (CAMPOS; SILVEIRA, 2015).

Em 1989, um ano após a promulgação da nova Constituição brasileira, a prefeitura de Porto Alegre (RS) instituiu o primeiro OP, programa inspirado em ideias de outros municípios brasileiros e aperfeiçoado nas suas falhas. O projeto deu certo e se alastrou para outras cidades brasileiras, como São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Santo André (SP) e dezenas de municípios menores, em diversos estados brasileiros. Mais tarde o modelo de Porto Alegre foi adotado em várias metrópoles do mundo, como Paris, Barcelona, Toronto, Bruxelas e Montevidéu, entre outras. (VENÂNCIO, 2014).

Três vertentes alimentam a criação do OP em Porto Alegre: o movimento comunitário expressivo, que veio se consolidando desde a década de 70; o processo de descentralização e de reformas tributárias, proporcionado pela Constituição de 1988, que devolveu a autonomia financeira e política aos municípios, permitindo-lhes elaborar a própria lei orgânica, aumentar a arrecadação e administrar as próprias receitas; e a plataforma política do Partido dos Trabalhadores (PT) em democratizar a distribuição dos recursos orçamentários. (CAMPOS; SILVEIRA, 2015). É importante destacar que sem a força dos movimentos das associações comunitárias e a persistências dos líderes das comunidades, o OP não teria dado tão certo.

Apesar de o OP ganhar espaço nas administrações públicas mundo afora, ainda encontra resistência, na maioria das vezes, tão somente, em função da linha ideológica dos governantes, assim apontam os estudos que envolvem a questão. De outro modo, foi constatado que, entre outras, três variáveis são importantes motivadoras para a adoção dos OP pelos municípios: a vontade política dos governantes, o associativismo local e o desenho institucional (HOROCHOVSKI e CLEMENTE, 2012; LÜCHMANN, 2003; PIRES, 2011;

[5] A iniciativa de Vila Velha, surgida em 1984 em governo do PMDB e aprofundada em mandato tampão do PT, foi apresentada no seminário "Poder local e participação popular", em 1988, com candidatos do PT a prefeito e vereador de todo o país – Olívio Dutra, que concorria à prefeitura de Porto Alegre, estava lá. (CAMPOS; SILVEIRA, 2015, p. 29).

SOUZA, 2015; WAMPLER, 2005, 2008). Contudo, "estas dimensões não são consideradas isoladamente, mas em interrelação nos contextos históricos e políticos dos processos de implementação do OP", ponderam Fedozzi et al. (2020, p. 3).

O comprometimento dos dirigentes é demonstrado pelo nível de apoio político à participação e pelo consequente lugar que os OP ocupam na gestão administrativa e no método de governar (status político). A *vontade política* ganha dimensão quando associada à noção de capacidades estatais relacionais – burocrática ou administrativa, político-relacional, fiscal, legal, de infraestrutura, entre outras. (GOMIDE; PIRES, 2014; SOUZA, 2016). "São questões de um saber-fazer técnico-político que envolve formas de comunicação e métodos pedagógicos", afirmam Fedozzi et al., 2020, p. 3).

As capacidades conversacionais, no âmbito técnico, seria a "mobilização de recursos cognitivos para gerar soluções adequadas aos processos participativos, em particular, promover condições para interações qualificadas em conversas direcionadas a um propósito", entende Souza (2016, p. 74). Mas a objetivação da categoria de vontade política em capacidades estatais relacionais adquire maior amplitude e profundidade analítica quando inserida na noção de projeto político. (FEDOZZI et al., 2020).

Já a importância do *associativismo* está no fator de que a sua pré-existência aumenta as possibilidades de adoção dos OP, além de influenciar a configuração do modelo participativo (FEDOZZI, 2020; LÜCHMANN; BORBA, 2007; AVRITZER, 2008; WAMPLER, 2008). A questão associativa remete ao nível de organização dos atores civis, às formas de ação coletiva, às motivações para participar, às redes de relações sociais, institucionais e políticas desses atores. Pode-se apontar pelo menos três correntes teóricas principais: a de matiz habermasiana, a teoria do capital social e a ancorada na teoria relacional da polis [6] (FEDOZZI et al., 2020).

---

[6] Na perspectiva habermasiana, conhecida como a teoria da nova sociedade civil, as instituições participativas, tais como os OP, expressam processos de caráter *botton-up*, onde o associativismo prévio é um fator explicativo chave no quadro de um desenho institucional "de baixo para cima" que oferece possibilidades mais inclusivas decorrentes do acesso livre e aberto dos participantes. (AVRITZER, 2002). Já a vertente baseada na noção de capital social – derivada das formulações teóricas da escolha racional – foi originalmente desenvolvida por Coleman (1988) para o estudo das relações entre a estrutura social e os indivíduos. A noção de capital social ganhou fôlego no estudo de Putnam sobre a reforma do Estado na Itália, que defendeu a hipótese da relação entre capital social, o desempenho das instituições e o desenvolvimento socioeconômico. O autor amplia a noção de capital social focando-se nas associações voluntárias e nos aspectos como redes, normas e confiança, características socialmente construídas e que seriam facilitadoras da ação e da cooperação individual ou coletiva que trariam benefícios mútuos. O capital social seria uma forma de capital que está implicado em redes de engajamento cívico e de normas compartilhadas. O engajamento cívico é utilizado pelo autor para referir-se a pessoas conectadas coma vida em comunidade, não somente coma política. (PUTNAM 1996). Já a perspectiva da teoria relacional da polis contrapõe-se aos supostos da teoria da nova sociedade civil, que influenciou fortemente os estudos sobre movimentos sociais e a participação nos anos 1990 na América Latina (HOUTZAGER et. al., 2004). Segundo a perspectiva relacional, de caráter realista, e não normativista ou

Os supostos da dimensão do *desenho institucional* estão ancorados nas abordagens propostas pelas correntes neo-institucionalistas, em especial o neo-institucionalismo histórico. A sua relevância na participação social das políticas públicas se funda no fato de que os desenhos, não sendo neutros, delimitam, em grande parte, as regras do jogo que irão influenciar a configuração dos processos participativos, através de questões como: quem participa (inclusividade), em que condições (igualdade), qual o poder real (efetividade), quais os temas discutidos (distributivismo), qual o nível de controle do processo (*accountability*). (FEDOZZI et al., 2020; LÜCHMANN, 2014; PIRES, 2011).

De acordo com Fedozzi et al. (2020), quando comparados à outras formas de participação, a exemplo dos conselhos de Políticas Públicas, os OP podem apresentar uma arquitetura institucional com maiores potenciais de inclusão social, redistributivismo e controle social dos recursos públicos (*accountability social*).[7] Segundo os autores:

> É nesse sentido que, desde a referência do modelo de Porto Alegre, ocorreu a expansão de casos no Brasil e em algumas cidades da América Latina, inicialmente governadas por partidos de esquerda. Ainda que haja distintos modelos de OP pode-se dizer que o seu desenho institucional inovador também é uma das razões que motivou a sua expansão. (FEDOZZI et al., 2020, p. 5).

Lüchmann (2014, p. 190) faz uma síntese sobre a incidência dessas variáveis que caracterizam a efetivação do OP, que pode ser tomado como um conceito sobre esse modelo de política pública, ao dizer que os Orçamentos Participativos estão "inseridos no sistema político, e assim sujeitos tanto às vontades e humores dos governos eleitos, como também às estruturas e estratégias do campo político institucional, [...] sua força depende dos respectivos desenhos institucionais e da trajetória e configuração do campo dos atores sociais".

Fortunatti, ex-prefeito de Porto Alegre e, antes disso, um dos idealizadores do OP, lembra que "a trajetória da sua implantação está repleta de debates, ataques, contraposições, conflitos e contradições que foram surgindo ao longo do caminho". Muitos argumentos impeditivos tiveram que ser derrubados até a concretização do projeto. "Como pessoas sem

---

substancialista, a capacidade de participar está condicionada pela história da construção dos atores, pelas suas relações com outros atores (do Estado ou do universo das organizações civis) e pelo âmbito das instituições políticas no qual essas relações são negociadas. Ao mesmo tempo, as capacidades de ação das organizações civis e do Estado são produto de uma história interativa e contingente de mútua constituição (GURZA LAVALLE; SZWAKO 2015). Trata-se de uma abordagem crítica à dicotomia Estado e sociedade civil, que elevou o potencial heurístico dos estudos sobre participação. A perspectiva relacional agregou elementos inovadores que possibilitaram ampliar a compreensão da diversidade das interações entre Estado e atores civis, em especial nos processos participativos em contextos de maior permeabilidade do Estado, a exemplo do caso brasileiro nas últimas três décadas. (FEDOZZI et al., 2020, p. 4-5).

[7] Trata-se de potenciais normativos uma vez que a expansão nacional e internacional dos OP ocorre a partir de modelos e propósitos distintos. (FEDOZZI et al., 2020, p. 5).

formação técnica específica poderiam decidir sobre um tema tão complexo como o do orçamento público?", questionava a oposição; "Se a Democracia Representativa ainda estava sendo consolidada, como introduzir um novo sistema de Democracia Direta sem que isso terminasse entrando num conflito perigoso? [...]", temiam os vereadores. (CAMPOS; SILVEIRA, 2015, p. 10).

Muitos outros questionamentos e embates fizeram parte do processo, e quando a questão é levantada, as pessoas que participaram e colaboraram para que o OP se tornasse uma realidade, um programa bem sucedido, sempre tem respostas no mesmo sentido, de que quando há vontade política e quando o povo quer, as coisas acontecem. Nesse sentido, Sen (2018, p. 473) complementa, dizendo que "a governação pelo debate exige que as discussões precedam as decisões a serem tomadas, em vez de fazerem rolar as cabeças após a implementação de políticas inadequadamente discutidas".

Diante de todo o exposto, tem-se que o Orçamento Participativo, mais do que uma Política Pública, representa um direito de inclusão social, de participação política e livre manifestação popular. Representa uma conquista que não pode arrefecer, pois produz efeitos sobre a consolidação do Estado Democrático. Quando a sociedade tem essa compreensão e participa ativamente da discussão e definição das políticas públicas, utilizando os meios e ocupando os espaços democráticos que lhes são assegurados, a Democracia se fortalece. Numa Democracia fortalecida a população estará sempre mais próxima do alcance das condições de vida que deseja e merece. Onde não se percebe isso as dificuldades aumentam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vivemos num país de grandes desigualdades e injustiças sociais, e alterar e melhorar esse quadro, mais do que um desafio, deve ser encarado como um compromisso de todos. Estado e sociedade devem, juntos, cada qual fazendo a sua parte, buscar a melhoria das condições de vida da população. A mais eficaz forma de fazê-lo é através das Políticas Públicas.

Verifica-se que ao longo dos últimos 30 anos houve certa preocupação por parte dos governos brasileiros no reconhecimento e na efetivação dos direitos individuais e coletivos, buscando diminuir as desigualdades através da implementação de Políticas Públicas para grupos em condições de vulnerabilidade, discriminação, preconceito etc. Contudo, observa-se um recrudescimento da sociedade em relação à efetivação desses direitos, que vem gerando

uma tendência ao retrocesso político, idealizando a ordem e a estabilidade econômica na redução do Estado, na restrição de Políticas Públicas e endurecimento das políticas criminais.

É preciso reverter essa situação, caso contrário corre-se o risco do retrocesso a um sistema de governo do qual não se guarda boas lembranças. Com a compreensão do que significou a instauração de um Estado Democrático de Direito, e a que penas se fez a redemocratização do Brasil, a população, certamente, tomará consciência do quanto pode ser forte, e do quanto à atitude de cada um faz a diferença para a solução dos problemas sociais.

Sem a atitude e a mobilização da sociedade torna-se mais difícil vencer as barreiras que surgem, sobretudo quando decorrem da ação ou omissão de quem busca o poder – ou uma fatia maior do poder – para servir a outros interesses que não os da coletividade. Ninguém melhor do que a própria população para dizer quais são as demandas prioritárias da comunidade. Nesse sentido, o Orçamento Participativo seguramente representa uma das mais importantes e impactantes ferramentas de participação popular já utilizada numa Democracia Participativa. O modelo adotado pelo município de Porto Alegre, em especial, serve para demonstrar que as Políticas Públicas, quando inseridas num plano de governo democrático, planejadas com a participação da comunidade e executadas com a vontade política, tornam-se efetivas e alcançam os resultados almejados.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre existe e resiste. Entretanto, se por um lado essa longevidade reforça a certeza de que representa uma das mais importantes conquistas dos porto-alegrenses, por outro, há um sentimento de insegurança por quem está inserido no processo em relação ao futuro. O Orçamento Participativo foi, nitidamente, enfraquecendo pela falta de recursos, pela extinção de conselhos e pela falta de comprometimento dos governantes em cumprirem com o que restou definido nas plenárias como demandas prioritárias.

Embora não mais esteja na plenitude do seu desenvolvimento, grande parte em razão da mudança ideológica dos governos recentes e do desestímulo da população à participação nas decisões políticas, o modelo de Orçamento Participativo de Porto Alegre continua sendo um referencial a ser considerado numa Democracia Participativa. Cabe à população exercer o seu direito de reivindicar a retomada das práticas democráticas pelos governos, não apenas locais, mas em nível nacional, de forma que os todos brasileiros voltem a viver com dignidade.

REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.

AVRITZER, L.. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, 2008, p. 43-64.

BODSTEIN, Regina Ceie de A. Complexidade da ordem social contemporânea e redefinição da responsabilidade pública. In: ROZENFELD, S. (org.). **Fundamentos da Vigilância Sanitária** [online]. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2000, p. 63-97.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Revista de Informação Legislativa**, v. 34, n.133, 1997.

CAMPOS, Poti Silveira; SILVEIRA Nubia©. **Orçamento participativo de Porto Alegre**: 25 anos. Porto Alegre: Editora da Cidade/Gráfica Expresso, 2015.

CANDAU, V. M. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. In: **Ver. Bras. de Educação**, v. 13, n. 37, jan.-abr. 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga (orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: UEMG, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076>. Acesso em: 20 dez. 2021.

COMPARATO, Fábio Conder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 737, mar. 1997.

COSTA, Marli Marlene Moraes da. Políticas públicas e violência estrutural. In: LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos, tomo 5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

COURTIS, Christian. Critérios de Justiciabilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma Breve Exploração. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta**: a Índia e suas contradições. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

EMMANUELE, Alice. Orçamento participativo: como funciona e como participar. In: **Politize!** Participação e Cidadania. 1º fev. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/orcamento-participativo-como-funciona/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

FEDOZZI, Luciano; RAMOS, Marilia Patta; GONÇALVES, Fernando Gonçalves de. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. In: **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73, 2020, p. 1-20.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA. 2014.

HOROCHOVSKI, R. R.; CLEMENTE, A. J. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, 2012, p. 127-157.

LIMA, Isabela Bentes de. A perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais na elaboração de políticas públicas. In: **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**. Brasília, v. 2, n. 1, p. 245- 260, Jan/Jun. 2016.

LÜCHMANN, Ligia Helena Han; BORBA, J. **Orçamento participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

_____. 25 anos de Orçamentos Participativos: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, 2014, p. 167-197.

_____. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. In: **Katályses**, v. 6, n. 2, 2003, p.165-178.

PIRES, R. R. C., 2011. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. In: **IPEA**, v. 7, Brasília: IPEA. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. E-book. São Paulo: Saraiva©, 2014. Disponível em: <https://asdfiles.com/9sf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2006.

SEN, Amartya. **Escolha coletiva e bem-estar social**. Tradução Ana Nereu Reis. Coimbra: Almedina, 2018.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. **O direito das minorias**: passagem do “invisível” real para o “visível” formal? Manaus: UEA, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. In: **Caderno CRH**, n. 39, v. 16, Salvador, 2003, p. 11-24.

SOUZA, C. H. L. **Capacidades estatais para a promoção de processos participativos**: uma análise da forma de organização das conferências nacionais. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília. 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/20461>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SOUZA, L. A. M. de. Do local para o nacional: o orçamento participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do partido dos trabalhadores (PT). In: **Interseções**: Revista de Estudos Interdisciplinares, v. 17, n. 1, 2015, p. 226-251.

STAFFEN, Marcio Ricardo. ZAMBAM, Neuro José. Direito, democracia e sustentabilidade – **Anuário do programa de pós-graduação stricto sensu da Fundação IMED**. Cruz Alta: Ilustração, 2020.

TÁCITO, Caio. **Direito administrativo participativo**. Rio de Janeiro: Revista do Direito, 2007.

WAMPLER, B. Does Participatory Budgeting Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. **Comparative Politics**, v. 41, n. 1, 2008, p. 61-81.

_____. Expandindo accountability através de instituições participativas? In: C. Lubambo; D. B. Coêlho, & M. A. Melo (Orgs.). **Desenho institucional e participação política**. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 33-62.

ZAGURSKI, Adriana Timóteo dos Santos. Reflexões acerca da justiciabilidade dos direitos sociais e da dificuldade de sua concretização. In: **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, v. 2, n. 2 Curitiba, jul/dez., 2016, p. 93-108.