XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

LUCAS BEVILACQUA CABIANCA VIEIRA

Copyright © 2019 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
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

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

---

D597

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta

Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-796-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

O CONPEDI, através do GT Direito Tributário e Financeiro II, cumpre uma vez mais papel de destaque no fomento e avaliação da pesquisa jurídica aplicada à tributação e às finanças públicas, respectivamente. Nessa edição tivemos a satisfação de avaliar artigos interdisciplinares que conseguiram estabelecer uma ponte com as ciências das finanças, contábeis e econômicas; o que fundamental para a construção e avaliação de políticas públicas adequadas à realidade brasileira.

No que respeita propriamente à tributação os trabalhos avaliados podem ser divididos em três grupos: tributação da propriedade imobiliária, tributação sobre o consumo e, ao final, tributação sobre a renda. Nessas diferentes bases econômicas de incidência questão reinante foi quanto à justiça fiscal na tributação onde predominaram questões atinentes à progressividade da tributação.

Aspecto não menos importante que teve abordagem de igual relevância foi quanto à segurança na tributação considerando, sobretudo, o sistema de "precedentes à brasileira" que vigora em nossos Tribunais Superiores; o que concebido para racionalizar e propiciar segurança jurídica vem ocasionando instabilidade e imprevisibilidades nas relações jurídicas travadas.

Os desafios de (in)justiça fiscal e (in)segurança jurídica na tributação são campos férteis para o desenvolvimento da pesquisa jurídica devendo a academia apresentar respostas para tais questões com vistas a alcançar-se um melhor ambiente econômico aos investimentos privados e, simultaneamente, concepção e execução de políticas públicas a promover a efetiva redução das desigualdades sociais e regionais.

Muito nos orgulha ter tido a oportunidade de ter participado de debates da maior profundidade; revelando que se depender de pesquisa, reflexão e proposição em matéria tributária e financeira estaremos sempre contribuindo para o progresso do direito e das relações entre o Estado e a sociedade.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Prof. Dr. Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira - UFG

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE: UMA EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA.

PARTICIPATORY BUDGETING IN THE CITY OF BELO HORIZONTE: A DEMOCRATIC EXPERIENCE.

Tiago Musser Dos Santos Braga [1]
Fernanda Santos brumana [2]

Resumo

O presente trabalho estuda o Orçamento Participativo no município de Belo Horizonte, Brasil. Defende-se, preliminarmente, o genuíno incremento dos pilares de uma Democracia a partir do avanço no sentido de a população local ter maior participação na gestão pública. Isto acontece ele porque permite que a população não continue tão distante do orçamento público e da alocação de suas demandas emergenciais. A partir de sua concretização, aumentou, também, a sensação de influência da sociedade em relação aos gastos públicos. Neste estudo de caso, serão apresentadas as principais características em Belo Horizonte e as consequências desta implementação, sobretudo, para a população.

Palavras-chave: Estado, Democracia, Orçamento participativo, Justiça, Administração pública

Abstract/Resumen/Résumé

This paper studies the Participatory Budget in Belo Horizonte, Brazil. It is argued, in the first place, that the pillars of a Democracy are genuinely incremental, since the local population has a greater participation in public management. This happens because it allows the population not to continue so far from the public budget and the allocation of their emergency demands. From its inception, it also increased the sense of influence of society in relation to public spending. In this case study, the main characteristics will be presented in Belo Horizonte and the consequences of this implementation, especially for the population.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: State, Democracy, Participatory budgeting, Justice, Public administration

---

[1] Doutorando em Direito pela PUC-SP. Mestre em Direito pela UNIRIO. Pós-graduado em Direito Público pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Graduado em Direito pela UNIRIO, em Ciências Econômicas pela UFRJ.

[2] Bacharel em Direito Junto à UNIRIO e Mestranda em Direito pela mesma Universidade. Assessora jurídica junto à Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (SEFAZ/RJ).

Introdução

Não há como imaginar uma estrutura social que não tenha os postulados democráticos como orientação. Não é usual frases desse tipo que impõem uma tendência sem ao menos possibilitar o contraditório. A Democracia acabou sendo a única solução dentre várias possíveis e a que permite melhor convivência entre os indivíduos que coabitam um determinado território. É comum se ouvir nos meios de comunicação, líderes de países ressaltarem que seus Estados são democráticos. Acabou virando praxe insuflar esse Discurso como algo meritório capaz de trazer capital político.

De acordo com Winston Churchill, a Democracia não é o melhor regime, mas é melhor do que todos os outros disponíveis. Evidentemente, esta é uma frase de efeito que demonstra que o regime democrático é o mais factível, dentro os demais, ao mundo contemporâneo. Não se pode imaginar uma sociedade moderna que não possua regras democráticas na Política, Economia e na própria relação entre os cidadãos. É impensável um país que esteja presente sob regras ditatoriais em pleno século XXI e as utilize para se relacionar com outros membros da comunidade internacional. Debater a Democracia é discutir vários aspectos que regem as relações sociais e mexem diretamente com a forma de participação popular e a prática política nos países.

Pontos de tensão podem ocorrer entre os pilares democráticos e o próprio Sistema Capitalista. Comunga-se, neste trabalho, que há muitas lições da Democracia desde sua origem que podem guiar a Sociedade que lida diretamente com o Sistema Capitalista. A interação entre os agentes econômicos deve ser feita com extrema liberdade, sem interferências políticas. Os dois lados, política e economia, devem caminhar no mesmo sentido, uma completando a outra. Caso a política cerceasse a relação entre os agentes, certamente, o país sofreria algum tipo de consequência ditada pela economia.

A Democracia vem sendo adotada em quase a totalidade dos países do mundo, porém não com as mesmas características nem com os mesmos efeitos. Não se deve colocar todas as realidades das diferentes sociedades do mundo no mesmo pote, pois, inescapavelmente, a Democracia presente nos países nórdicos é diferente dos países latinos, africanos, asiáticos e os demais europeus e, assim, por diante. No Brasil, houve momentos diferentes quanto a conexão da sociedade com a Democracia. Desde a Constituição imperial de 1824 até a de 1988 muitas rupturas aconteceram e momentos completamente diferenciados surgiram. Por isso, pegar o retrato de momento e analisar com minúcias é importante para registrar um período histórico que será relembrado futuramente como relevante para consolidar certos princípios

democráticos em uma sociedade que possui uma Democracia balzaquiana após o fim do regime militar.

A atual Constituição apresenta o clímax de indicações democráticas, no caso brasileiro, nas últimas décadas. Vista como "cidadã", a carta de 1988 possui diversos mecanismos inovadores e inéditos para o Brasil, que levam ao aprimoramento dos princípios democráticos no país. Embora haja muito questionamento e debate acadêmico e no seio social a respeito da relevância da Constituição Federal albergar os mais variados temas presentes na sociedade, é nítido o compromisso da mesma em proteger temas que estão espraiados no cotidiano das pessoas, sobretudo, pelo passado até então recente do regime militar, principalmente, nos direitos fundamentais individuais e sociais.

Surge, dessa forma, o Orçamento Participativo. Nos campos do Direito Financeiro e Tributário, o Orçamento Participativo é a criação legislativa de grande relevância no contato mais estreito entre o Poder Público e os cidadãos, pois visa melhorar o acesso da população aos recursos públicos e uma maior ingerência por parte desta em relação aos mesmos. Desde a primeira experiência em Porto Alegre até hoje, muito já foi feito e conquistado. O presente trabalho será dedicado exclusivamente à cidade de Belo Horizonte. Serão apresentadas as principais fontes legislativas que possibilitaram o Orçamento Participativo neste município existir e, sobretudo, os efeitos gerados por sua existência na tentativa de possibilitar melhor acompanhamento do Orçamento Público por parte da população.

Este trabalho será apresentado em três grandes partes. A primeira será responsável por fazer uma abordagem histórica e crítica a respeito da Democracia desde os tempos da Antiguidade grega até o presente momento histórico brasileiro. Vale destacar a interconexão que as características inicias da Democracia possui com o Orçamento Participativo. Ele acaba sendo um instrumento que resgata certas premissas presentes na antiguidade grega como a ligação mais incisiva do cidadão com o Poder Público. Com o efeito causado pela internet, esse tipo de relação tornou-se mais estreita e com os smartphones pode se tornar mais próxima ainda.

Em seguida, a segunda seção ficará responsável por apresentar importantes fontes trazidas a partir do momento da existência da Constituição Federal de 1988 que albergou valores democráticos para a sociedade após um passado ditatorial.

Finalmente, a terceira parte tratará do Orçamento Participativo na cidade de Belo Horizonte. A seção visa estudar quais foram e são os principais efeitos que sua utilização teve para Belo Horizonte, sob os aspectos políticos, econômicos e sociais. Este tipo de verificação será feita fazendo conexão com os postulados da Democracia apresentados na primeira parte.

E, em seguida, será feita uma breve conclusão crítica a respeito do Orçamento Participativo como instrumento de concretização democrática.

1 – Democracia: Origem e Tipos

Nesta seção, será apresentado um breve histórico da Democracia e suas principais características sempre visando demonstrar a correlação das premissas defendidas no Orçamento Público e os pilares que sustentam o regime democrático. Este regime sustenta a participação popular frente aos negócios públicos no sentido de enfatizar, veementemente, a ingerência dos cidadãos de determinada sociedade nas decisões políticas de maneira direta ou indireta.

Almeida (2007) entende que o conceito de Democracia se origina da compreensão de um regime que abarca a vontade dos cidadãos diretamente ou dos seus representantes livremente eleitos por uma maioria. Contudo, vale sublinhar a citação de Rousseau feita por Bobbio (1986). Para o filósofo francês, uma verdadeira Democracia jamais existiu nem existirá, pois requer muitas condições difíceis de serem reunidas. Em primeiro lugar um estado muito pequeno, no qual ao povo seja fácil reunir-se e cada cidadão possa facilmente conhecer todos os demais; em segundo lugar, uma grande simplicidade de costumes que impeça a multiplicação dos problemas e as discussões espinhosas; além do mais, uma grande igualdade de condições e fortunas; por fim, pouco ou nada de luxo. Feitas tais considerações, que se inicie a seção.

1.1 – Origem da Democracia

A origem da Democracia provém da antiguidade clássica, apesar de não se ter, na época, um documento formal que representasse o espírito democrático. Criadores da ciência política, os gregos diferenciavam a lei constitucional da lei ordinária através da *politéia*, que eram as normas que estabeleciam os poderes e as finalidades do Estado e das *nómoi* (nomos), que significavam as normatividades ordinárias em consonância com a politéia.

No mesmo bojo, a Democracia direta de Péricles[1], caracterizada pela participação de todos os cidadãos na gestão dos assuntos públicos, dera início à afirmação da existência de certos direitos naturais encontrados em Sócrates[2] e outros filósofos como Platão[3], Xenofonte[4]

[1] Estratégico e político grego (c. 495/492 a.C.–429 a.C.) foi um dos principais líderes democráticos de Atenas e a maior personalidade política do século V a.C.
[2] Filósofo ateniense, um dos mais importantes ícones da tradição filosófica ocidental, e um dos fundadores da atual Filosofia Ocidental
[3] Discípulo de Sócrates, fundador da Academia e mestre de Aristóteles
[4] Filho de Grilo, originário de Erquia, uma deme de Atenas, foi soldado, mercenário e discípulo de Sócrates. É conhecido pelos seus escritos sobre a história do seu próprio tempo e pelos seus discursos de Sócrates.

e de Cícero[5]. Vale destacar que o perfil de Democracia na Grécia antiga ainda carecia da homogeneidade na divisão dos direitos de forma igualitária entre os cidadãos, nas palavras de Alves (2005):

> Para os gregos ser cidadão era participar da pólis (ter participação política) e também ser habitante da cidade (no latim civitas, que deu origem à palavra cidadania e cidadão). Assim, ser cidadão é ter direitos políticos. Contudo, na Democracia grega a participação política era um privilégio dos homens livres das cidades-estado, sendo que as mulheres, os escravos e os metecos (imigrantes) – que constituíam a grande maioria da população - estavam privados da cidadania e não participavam da liberdade existente na polis. A população da Grécia antiga estava dividida em cidadãos e não-cidadãos, não sendo, pois, o conceito de cidadania, uma idéia que se aplicava ao conjunto dos habitantes. (ALVES, 2005, p.9)

Já em Roma, a lei das XII tábuas, ao dar uma certa liberdade pessoal a cada cidadão, deixa transparecer um pensamento libertário. O próprio Cristianismo apregoava uma igualdade entre os indivíduos, embora, na prática, a mesma não existisse efetivamente. A igreja tinha um poder de persuação intenso e, usando da força que a fé tinha em relação às pessoas, ideliazava uma sociedade igualitária, ao mesmo tempo que detinha grande poder econômico na sociedade.

São Tomás de Aquino[6], por sua vez, trouxe a questão da hierarquia entre as leis, aduzindo à lei eterna o maior poder no ordenamento jurídico. A lei divina declarada por Deus e revelada pela igreja católica permanecia acima das chamadas leis do homem, chamadas de direito positivo. Nesse diapasão, o cristianismo, pela sua popularidade, alcançava uma postura de imposição em relação ao comportamento dos indíviduos e transformador das estruturas do poder. Nascia, assim, uma conjuntura que apregoava a igualdade de todos os seres humanos, não obstante as diferenças entre os indivíduos, como se verifica nas palavras de Aieta (2006)

> É indubitável que o pensamento cristão colaborou intensamente para que o Direito assumisse uma visão mais individualista, partindo da concepção filosófica de que o Homem deveria ser entendido como um indivíduo duplamente dimensionado: de um lado, integrando-se ao grupo social ao qual pertencia e de outro, transformando-se num instrumento de busca de valores metafísicos, espirituais, os quais o fariam alcançar a sua meta final: a vida eterna. Este viés individualista ganhou esteio ao transmutar-se do universo exclusivamente religioso para alcançar o campo da ordem jurídica posta. Mais tarde, seria modificado por notáveis estudiosos e pensadores que vieram a formar a chamada Filosofia das Luzes. (AIETA, 2006, p.8)

---

[5] Foi um filósofo, orador, escritor, advogado e político romano. É normalmente visto como sendo uma das mentes mais versáteis da Roma antiga.

[6] Foi chamado o mais sábio dos santos e o mais santo dos sábios. Nasceu em família nobre em março de 1225 no castelo de Roca-Seca, perto da cidade de Aquino, no reino de Nápoles, na Itália. Seu maior mérito foi a síntese do cristianismo com a visão aristotélica do mundo, introduzindo o aristotelismo, sendo redescoberto na Idade Média, na escolástica anterior, compaginou um e outro, de forma a obter uma sólida base filosófica para a teologia e retificando o materialismo de Aristóteles. Em suas duas "*Summae*", sistematizou o conhecimento teológico e filosófico de sua época : são elas a "*Summa Theologiae*", a "*Summa Contra Gentiles*".

Mas, o processo de positivação dos direito humanos e, consequentemente, do princípio democrático começou na baixa idade média, século XIII. Foi com a Carta Magna de 1215, redigida em latim bárbaro, conhecida pelo seu nome completo Magna Carta *Libertatum* seu *Concordiam inter regem Johannen at barones pro concessione libertatum ecclesiae et regni angliae* (Carta magna das liberdades, ou Concórdia entre o Rei João e os Barões para a outorga das liberdades da Igreja e do rei inglês), solenemente declarada pelo rei João da Inglaterra, dito João Sem-Terra, em 15 de junho de 1215, perante o alto clero e os barões do reino, que a Democracia teve sua grande inserção em um ordenamento jurídico.

Vale destacar, ainda, que durante os séculos XVIII e XIX, os direitos humanos passaram do universo do direito natural – de São Tomás de Aquino – para o status de direito positivo frente à necessidade, nas palavras de Aieta (2006), de limitação do poder político. Sendo unilaterais, direcionados aos indivíduos emancipados da coletividade, chegando à denominação de direitos individuais. Assim, foi através das revoluções Americana e Francesa que o espírito democrático veio a se materializar em textos formais. Ambas lideradas pela busca de uma maior igualdade entre as classes, e a luta das menos abastadas por uma maior participação política, lideradas por uma burguesia que almejava mudanças políticas para proteger seus interesses econômicos. No caso dos EUA, a declaração de independência de 1776, redigida por Jefferson, sofreu forte influência do legado Lockeano[7] e dos iluministas franceses. A constituição americana, nas palavras de Aieta (2006), veio a estabelecer o presidencialismo, a Democracia republicana, o governo de legalidade, o devido processo legal e, principalmente, o asseguramento dos direitos humanos.

Entretanto, o grande marco, segundo a mesma autora, foi a Revolução Francesa quando as premissas de igualdade, fraternidade e liberdade foram tidas como o alvo a ser alcançado para uma sociedade mais justa e democrática, como se pode verificar nas palavras da mesma autora

> A apoteose da afirmação do princípio democrático e da liberdade e igualdade políticas deu-se com a Revolução Francesa, provocando uma verdadeira ruptura na história das civilizações. Enquanto na revolução Americana observou-se um deflagar revolucionário oriundo do embate entre as burguesias metropolitana e colonial, o universo do processo revolucionário francês serviu de berço para uma verdadeira transformação de toda a sociedade francesa e até mesmo da mundial, considerando-se o universalismo da revolução. Proclamando a liberdade, a igualdade e a soberania popular, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembléia Nacional, em 26 de Agosto de 1789 pode ser considerada como um verdadeiro atestado de óbito do Antigo Regime. (AIETA, 2006, p.24)

[7] Filósofo inglês e ideólogo do liberalismo, é considerado o principal representante do empirismo britânico e um dos principais teóricos do contrato social.

Corroborando com as palavras da pensadora, Alves (2005) revela a importância da revolução francesa para a configuração do princípio democrática no seio da sociedade dizendo que "Foi com a Revolução Francesa que novos parâmetros foram estabelecidos e uma consistente formulação teórica abriu caminho para os avanços da cidadania."

Mais adiante, após de duas grandes guerras, no século XX, o pensamento era da necessidade de se abominar os regimes totalitários e se valorizar a ética, buscando na Democracia a forma certa de lidar com os direitos sociais e políticos. Por essa forma, a Assembléia Geral das Nações Unidas criou, em 1948, um verdadeiro documento com esse intuito, a chamada Declaração Universal dos Direitos do Homem. Tal fonte do Direito serviu para positivar os chamados direitos de primeira geração (liberdades) e os de segunda geração (sociais). Havia a necessidade de se afastar dos regimes totalitários que invadiram alguns países europeus e, aparentemente, estavam resolvendo a questão social e econômica da Itália e Alemanha. Pela sua rigidez no manuseio da política interna, o totalitarismo foi visto como um forma grosseira, mas eficiente na resolução dos problemas desses países. Entretanto, depois que foram descobertas as formas cruéis no tratamento de grupos segregados e da falta de transparência com os recursos públicos, esse modelo de política foi repugnado pelo mundo.

Finalmente, no pós-guerra, houve uma forte tendência de buscar instrumentos que levassem os países ao estágio da Democracia, como, por exemplo, a pressão em prol do sufrágio universal para corroborar com o ideal democrático e fazer com que a vontade de todos seja respeitada.

1.2 Tipos de Democracia

Apenas uma ressalva pontual. Por uma questão didática e prática, neste trabalho, serão apresentados apenas os dois modeos principais de Democracia. A Direta e a Indireta.

1.2.1 Democracia Direta:

Inicia-se esta seção pela Democracia Direta. Segundo Maluschke (2007), é um conceito que apresenta a forma de governo pela qual o povo está exercendo o seu próprio poder supremo, em outras palavras, se quisermos definir a Democracia pelo conceito de soberania popular. A primeira vez que surgiram indícios de Democracia direta foi na Grécia. O poder era exercido pelo povo e o exercício do mesmo era direto e imediato, em praça pública, como cita Bonavides (1996, p.270): "*cada cidade que se prezasse da prática do sistema democrático manteria com*

orgulho um Ágora, uma praça, onde os cidadãos se congregassem para o exercício do poder político".

Entretanto, as decisões mais importantes eram tomadas por uma minoria artistocrática, visto que a maioria da população era composta por escravos, por isso, muitos autores denotam a Democracia Grega como aristocracia democrática. Assim, ter uma base social escravocrata conjugada com o espírito que pairava sobre os cidadãos contendo a vontade de participar, de certa forma, das decisões políticas, eram dois aspectos cruciais que apoiavam a Democracia na Grécia antiga. O valor dado pelo cidadão grego à sua Democracia estava contido ao bem que ele queria receber e efetivamente ganhava do Estado.

Para os gregos, o termo Democracia está contido nas formas de governo que garantissem a isonomia, isotimia e a isagoria, como se observa nas palavras de Bonavides (1996):

> Segundo Nitti, os gregos consideravam Democracia aquelas formas de governo que garantissem a todos os cidadãos a isonomia, a isotimia e a isagoria (...) Com a isonomia, proclamava o gênio político da Grécia a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de grau, classe ou riqueza (...), Com a isotimia, abolia a organização democráticada Grécia os títulos ou funções hereditárias, abrindo a todos os cidadãos o livre acesso ao exercício das funções públicas; (...), Quanto à isagoria, trata-se do direito de palavra, da igualdade reconhecida a todos de falar nas assembléias populares, de debater publicamente os negócios do governo. (BONAVIDES, 1996, p.270)

É de suma importância ressaltar, por fim, que tal regime é difícil se verificar na atualidade, devido à dificuldade de se por em prática a participação efetiva de todos os membros do povo nas decisões políticas de seus países, como se pode notar na passagem de Bobbio (1986) relata que é evidente que, se por Democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade.

1.2.2 – Democracia Indireta (representativa)

Para Montesquieu[8], um dos grandes teóricos políticos da Democracia moderna, o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar, tornando necessária a escolha de

[8] Aristocrata, filho de família nobre, nasceu no dia 18 de Janeiro de 1689 e cedo teve formação iluminista com padres oratorianos. Revelou-se um crítico severo e irônico da monarquia absolutista decadente, bem como do clero católico. Adquiriu sólidos conhecimentos humanísticos e jurídicos, mas também frequentou em Paris os círculos da boêmia literária.

representantes que iriam decidir e querer em nome do mesmo. Daí, infere-se a necessidade da Democracia indireta calcada no sistema representativo.

A presença do sistema representativo na sociedade não se justificava pela ausência de capacidade laborativa do povo em manusear o poder, mas sim por ordens práticas. Segundo Bonavides (1996), tal sistema de representação era condição essencial para o funcionamento do Estado moderno com forma democrática de poder. O Estado moderno, ainda de acordo com o pensador, já não é o Estado-cidade de outros tempos, mas o Estado-nação, de larga base territorial, sob a égide de um princípio político severamente unificador.

Outra crucial característica apontada pelo autor para a consagração das Democracias indiretas é a nova visão do homem nas sociedades. Naquela onde existiam as Democracias diretas, o homem era integralmente político, enquanto o moderno é acessoriamente ligado à político, passando de sujeito das decisões a mero objeto da organização política. O cientista salienta que o homem moderno, via de regra, "homem massa", precisa de prover, de imediato, às necessidades materiais de sua existência. Ao contrário do cidadão livre ateniense, não se pode volver ele de todo para a análise dos problemas de governo, para a faina penosa das questões administrativas, para o exame e interpretação dos complicados temas relativos à organização política e jurídica e econômica da sociedade.

Em derradeiro, é importante destacar algumas características da Democracia indireta que são retratadas pelo supracitado autor. A moderna Democracia ocidental, de feição tão distinta da antiga Democracia, tem por bases principais a soberania popular, como fonte de todo o poder legítimo, que se traduz através da vontade geral; o sufrágio universal, com pluralidade de candidatos e partidos; a observância constitucional do princípio da distinção de poderes, com separação nítida no regime presidencial e aproximação ou colaboração mais estreita no regime parlamentar; a igualdade de todos perante a lei; a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social; a representação como base das instituições políticas; a limitação de prerrogativas dos governantes; o estado de direito, com a prática e proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, abrangendo todas as manifestações de pensamento livre: liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; a temporariedade dos mandatos eletivos e, por fim, a existência plenamente garantida das minorias políticas, com direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem.

Com todas as prévias considerações bem sedimentadas, encerra-se esta seção com muitas premissas importantes que fundamentem e estimulem a concretização do Orçamento Participativo na sociedade brasileira.

2 - A Constituição de 1988 e a redemocratização brasileira

Nesta breve seção, serão vistos alguns dispositivos da Constituição Federal que estimulam iniciativas como a do Orçamento Participativo. Bem, com o fim do período ditatorial[9], outro processo de redemocratização veio à tona no Brasil. Em 1988, foi promulgada a chamada "constituição cidadã", considerada por muitos a mais democrática de todas. Em várias partes, a nova constituição revela sua preocupação democrática. Foi determinada a eleição direta para os cargos de Presidente da República, Governador do Estado e do Distrito Federal, Prefeito, Deputado Federal, Estadual e Distrital, Senador e Vereador. A nova Constituição também previu uma maior responsabilidade fiscal. Ela ainda ampliou os poderes do Congresso Nacional, tornando o Brasil um país mais democrático.

Além disso, a constituição vem popularizando a efetiva participação popular na gestão dos recursos públicos e no controle dos gastos governamentais. Fachin (2009) aponta que ela vedou tratamentos jurídicos desiguais, preconceituosos e discriminatórios Fez isso em diversas matérias, assegurando o princípio da igualdade material: igualdade entre homens e mulheres; igualdade de direitos entre trabalhadores urbanos e rurais; igualdade de salários, de exercício de funções e de critérios para admissão, independentemente da condição de sexo, idade, cor ou estado civil; igualdade entre o trabalhador portador e o não-portador de deficiência; igualdade de acesso aos serviços de saúde; igualdade de acesso à educação

Souza (2001) acrescenta que carta de 1988 foi pródiga ao criar tais mecanismos de participação de comunidade locais com fóruns de decisão e de controle, buscando, ao mesmo tempo, aumentar a participação popular com a gestão do que é público e, também, promover a responsabilização dos administradores públicos sobre o mesmo. Além disso, o autor diz que, como resultado dessa novidade, muitos governos municipais estão implementando e consolidando diversas experiências participativas que vão desde conselhos municipais setoriais destinados à fiscalização e gestão das políticas socais até a incorporação de segmentos da sociedade antes marginalizados do processo de tomada de decisões, o que muitos vêm chamando de orçamento participativo.

No bojo do supremo ordenamento jurídico, na parte de Finanças Públicas (Artigo 163 ao 169) existem vários trechos ressaltando a importância do gasto racional de tudo que é

[9] Giambiagi (2000) indica que, ao longo dos anos 1970, houve uma dificuldade crescente para o controle da política monetária no país. As autoridades monetárias não tinham a prática de programar e cumprir o volume e composição do seu déficit de caixa, em função das obrigações fiscais e cambiais a elas atribuídas. Além disso, houve uma certa perda de controle da política monetária e da evolução da dívida pública. Essa situação na verdade refletiu a falta de um acompanhamento das contas públicas, decorrente da falta de transparência orçamentária.

público. Além disso, o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir de 2000, veio corroborar com os princípios orçamentários inerentes na carta de 1988. Esta Lei Complementar trouxe diversos mecanismos de incentivo à participação popular no manuseio do orçamento público, através de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos e leis orçamentárias.

Por conseguinte, o orçamento participativo surge como instrumento de uma efetiva participação popular. Além disso, serve para transformar a Democracia brasileira em um modelo de gestão popular dos recursos públicos, a partir do momento em que o próprio cidadão consegue, por mecanismos próprios deste tipo de orçamento, gerir e dizer onde serão alocados os recursos públicos, evidenciando áreas que mais necessitam e setores que mais demandam investimentos.

É fecundo ressaltar que esse modelo de administração das finanças públicas é um expressivo avanço. Mendes (2004) indica que, entre os problemas mais evidentes, comuns a países de formação democrática, estão a distância entre representantes e representados, o não cumprimento das promessas de campanha e a ausência de mecanismos de controle para a responsabilização dos representantes perante o povo. A estes, somam-se, ainda, o poder econômico nas campanhas eleitorais, o poder dos meios de comunicação de massa e da indústria da propaganda, durante as campanhas e os mandatos, a fragilidade dos partidos políticos e da fidelidade partidária, o culto ao personalismo e as práticas de clientelismo e fisiologismo.

Verifica-se que a presença do orçamento participativo detém alto poder de modificar os instrumentos de influência da população frente aos gastos públicos e, em certa medida, estreitar o binômio política-sociedade. Acrescente-se que esse tipo de abrangência do orçamento público no Brasil veio a quebrar regras arcaicas trazidas de um passado coronelista e ditatorial que fizeram parte da história do Brasil por muitos anos. Vale ilustrar que a visão local que a população tem das demandas principais de seus bairros começa a aumentar a partir de uma visão macro de toda a cidade, como assevera Azevedo (2001).

O orçamento participativo, de acordo com Pires (2001, p.13), representa “uma modalidade de participação popular que teve início e vem se consolidando num contexto específico do desenvolvimento socioeconômico e da vida política brasileira”. Assim, infere-se que o aumento do número de prefeituras utilizando o orçamento participativo favorece a melhoria da gestão dos recursos públicos e, necessariamente, a sedimentação do espírito cívico da sociedade brasileira.

Abaixo são citados alguns exemplos dos efeitos que o orçamento participativo pode ter dentro de uma sociedade, segundo Pontual (2008):

- Maior transparência na elaboração e execução do orçamento
- Maior controle social do orçamento e das finanças públicas
- A criação de um novo padrão para a distribuição dos recursos que possibilite atender aos mais pobres
- Mudanças no sistema de arrecadação que permitam o aumento dos recursos municipais
- O enfrentamento da corrupção e do clientelismo
- O aumento da legitimidade da Administração Municipal
- A partilha do poder entre poder público e sociedade
- O fortalecimento da cooperação e da solidariedade
- Afirmação da cultura do diálogo e do compromisso mútuo entre governantes e população para com os recursos públicos
- Mobilização de setores sociais organizados e não organizados
- A educação para a cidadania
- A ampliação da esfera pública

Destaca-se que as experiências do orçamento participativo no Brasil não foram iguais. Há variações de um município para o outro, decorrente de diversos aspectos. Souza (2001) complementa se referindo a uma pesquisa nacional feita com esse tipo de orçamento em vários municípios. Segundo o autor, ela chegou à conclusão que essa diversificação depende de alguns fatores, entre eles: a) o tipo de partido político que o implementa; b) o nível de organização, mobilização e politização da sociedade; c) as características socioeconômicas e demográficas do município; d) a capacidade técnica e gerencial da administração local; e) o compromisso do governo; f) a situação financeira do município; g) o método adaptado para estabelecer a relação entre governo e sociedade.

3.2 Orçamento Participativo em Belo Horizonte

A título de relevância para destrincharmos o presente tópico, se faz necessário destacar que a primeira experiência organizada e de notável êxito do orçamento participativo no Brasil foi em Porto Alegre. No tocante à cidade em destaque, Belo Horizonte, foi em 1993 que começou a ser construído o próprio modelo de orçamento participativo.

O Estado de Minas Gerais, desde os primórdios da política do café com leite, na república velha, sempre foi conservador. Contudo, após fortes movimentos populares para acabar com a política de privilégios, assumiu a frente do governo um partido político cuja atenção era voltada para essas questões. Wood (2004) completa dizendo que historicamente, Minas foi um governo conservador, com políticas esquerdistas extremistas. Entretanto, segundo o autor, durante a ditadura um movimento de resistência a esse tipo de política começou a crescer. Foi aí que surgiu o partido dos trabalhadores (PT). O partido, ainda de acordo com o

autor, começou pequeno, vencendo 7 de 723 prefeituras em 1988. Porém, nas eleições de 1992, o partido se tornou o mais influente de todos ganhando, através da "frente popular", as eleições para a prefeitura.

O partido dos trabalhadores assumiu em 1992, como dito supra, sob a liderança de Patrus Ananias e começou a implementação do orçamento participativo. Wood (2004) acrescenta dizendo que o prefeito herdou uma herança de muita dificuldade financeira, dificuldade essa que poderia ser revertida, com a adoção do orçamento participativo (cujo pioneiro foi Porto Alegre) na cidade de Belo Horizonte.

O Orçamento Participativo discute e define com a população, de forma democrática, a distribuição dos investimentos da Prefeitura, responsável pelas obras essenciais para a vida dos moradores de Belo Horizonte. Desde que foi implantado, em 1993, as intervenções da prefeitura chegam aos mais de R$ 2,4 bilhões nas quatro modalidades do Orçamento Participativo oferecidas: OP Regional, OP Digital, OP Habitação e OP da Criança e do Adolescente.

Destarte, quando o orçamento participativo foi instaurado em Belo Horizonte, em 1993-1994, foi feita uma ampla discussão para saber como seriam gastos os recursos do orçamento de 1994. Vários setores da administração pública participaram das deliberações juntamente com a população. Ficou decidido que seria indicado um coordenador de participação popular. Além disso, foi confirmado o caráter deliberativo das decisões populares. A divisão dos recursos do tesouro municipal, segundo Pires (2001), ficaria 50% para o orçamento participativo. Logo, o processo de criação do orçamento participativo foi sendo, a cada ano aprimorado, sempre buscando atender os anseios da população nos setores mais carentes.

O objetivo do presente artigo não é pormenorizar os trâmites do orçamento participativo em Belo Horizonte, mas sim verificar quais são suas consequências para todos os setores da comunidade. Desse modo, é preciso destacar que muitas ações da prefeitura se voltaram para atender as classes mais pobres. E não só: juntamente com os pobres, a classe média também inserida no seio do orçamento participativo. Segundo a prefeitura de Belo Horizonte, desde o ano de 1994 até dezembro de 2015 foram realizados investimentos de mais de R$ 430 milhões nas obras em vilas, com recursos aprovados no OP. Em geral, são obras de urbanização, tratamento de áreas de risco, moradia, lazer e saneamento. Para assegurar sua participação no orçamento participativo, a classe média se reuniu em grupos nas sub-regiões onde se encontrava para se tornar mais organizada, tendo, assim, mais força para reivindicar seus interesses10.

[10] Wood (2004)

Passa-se à análise, então, das principais consequências que a implementação do orçamento participativo teve na cidade de Belo Horizonte. Abaixo, retira-se do site da prefeitura uma análise, apenas a título de ilustração, acerca da evolução do mesmo desde 1993 até hoje:

- **1993 – Orçamento Participativo Regional**

A dinâmica do Orçamento Participativo, desde sua implantação, consiste na realização de plenárias regionais, com o levantamento de demandas de obras pela população e a escolha de seus delegados. Em um fórum, é aprovado o Plano Regional de Empreendimentos, com a definição das obras que serão executadas e a eleição da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo (COMFORÇA). Os empreendimentos aprovados têm escopo definido e valores pré-orçados, o que garante maior transparência e precisão do compromisso firmado.

Esta dinâmica, que vem sendo mantida para a definição de obras de infraestrutura, equipamentos sociais e urbanização de vilas e favelas, ficou conhecida como OP regional.

O conjunto de regras do OP foi se adequando às novas demandas. Cabe destacar, na dinâmica do OP Regional, que a exigência de aprovação de pelo menos um empreendimento em cada sub-região, bem como o impedimento de aprovar mais de um empreendimento por bairro, são critérios que permitem uma distribuição geográfica mais uniforme dos recursos, beneficiando um número maior de habitantes.

Outra importante mudança foi a realização do Orçamento Participativo Regional e do Orçamento Participativo Habitação a cada dois anos, com a execução das obras nos dois anos seguintes à escolha. Isso possibilitou a adequação da programação das intervenções à capacidade operacional da Prefeitura de Belo Horizonte.

- **1996 – Orçamento Participativo Habitação – OPH**

A ausência de uma política habitacional no âmbito federal capaz de atender à população de baixa renda fez com que os municípios fossem pressionados a encontrar respostas para os significativos déficits habitacionais que caracterizam os grandes centros.

Implantado em 1996, o Orçamento Participativo da Habitação é um programa de participação popular, no qual as famílias de sem-casa, organizadas em núcleos, decidem a prioridade na construção de novas moradias. É o Conselho Municipal de Habitação que define, juntamente com a Prefeitura, as regras do OPH.

Participam do programa famílias com renda de até cinco salários mínimos, residentes em Belo Horizonte há pelo menos dois anos, sem casa própria e integrantes de um núcleo de sem-casa. Outra importante inovação é que as moradias podem ser construídas pelo processo de auto-gestão, em que cooperativas recebem recursos públicos alocados por meio do OP e gerenciam o processo de execução com acompanhamento técnico e social.

- **1998 – Planos Globais Específicos - PGE**

A preocupação em potencializar os resultados das intervenções do Orçamento Participativo em vilas e favelas, e evitar assim a pulverização dos recursos, indicou a necessidade de se criar um instrumento de planejamento que projetasse as ações necessárias para a regularização e a urbanização de favelas. O Plano Global Específico é este instrumento, elaborado com a participação da comunidade local. O PGE tem quatro fases: conhecimento do núcleo com o levantamento de dados sobre as realidades física, jurídica e social do local; diagnóstico integrado dos dados; definição e priorização de ações e obras necessárias; e definição de etapas de implantação do plano.

Implementado em 1995, o PGE foi vinculado ao Orçamento Participativo em 1998 e, a partir daí, as intervenções em vilas e favelas passaram a ser precedidas pela elaboração deste Plano.

- **1999 – Orçamento Participativo Cidade**

O Orçamento Participativo é reconhecido como um importante instrumento de definição de intervenções urbanas e, ao mesmo tempo, de ampliação das discussões sobre o conjunto do orçamento municipal. O OP Cidade, em 1999, promoveu um amplo processo de planejamento para que a administração municipal priorizasse determinadas ações, em consenso com a população. Esse processo culminou com a I Conferência da Cidade, em que foram definidas as prioridades para as políticas públicas e eleita a Comissão Conselho da Cidade, uma instância constituída por representantes de toda a sociedade civil, responsável pelo acompanhamento das definições da Conferência.

- **2000 – A distribuição dos recursos e o Índice de Qualidade de Vida Urbana - IQVU**

Belo Horizonte tem 2 milhões 238 mil habitantes (IBGE, 2000), distribuídos em 335 km2. Para melhor ser administrada, a cidade foi dividida em nove regiões que, comparadas, apresentam grandes desigualdades.

Surgiu então um novo desafio para o OP: distribuir os recursos de forma justa entre as várias regiões. Depois de experimentados vários critérios para a distribuição dos recursos, em 2000 foi adotado o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), associado ao número de habitantes de cada região.

O índice permite avaliar as condições de vida da população nas diversas Unidades de Planejamento. Essa avaliação é feita pelo acesso e pela oferta local de serviços. Assim, quanto menor o IQVU de uma região e maior sua população, maior o volume de recursos que serão destinados a ela. Isso contribui para a redução das desigualdades e prioriza quem vive em condições mais precárias.

- **2002 – Conferência da Cidade**

Em 2002, reafirmando o compromisso da administração municipal com a participação popular, foi realizada a II Conferência da Cidade, com um novo formato, definido em função da Reforma Administrativa implementada pela Prefeitura.

A II Conferência buscou promover a integração de políticas, com ênfase na descentralização, na intersetorialidade e na informação, princípios da Reforma, e firmou-se como um espaço para a discussão das políticas públicas e de interface com os diversos setores da sociedade.

Realizada após um período preparatório, a II Conferência foi o espaço para a apresentação dos resultados das Conferências de Política Social e de Política Urbana e dos Seminários de Desenvolvimento Socioeconômico e de Comunicação.

A II Conferência da Cidade marcou o início do Orçamento Participativo 2002-2003 e elegeu a Comissão Conselho da Cidade (2002-2004).

- **2006 – Orçamento Participativo Digital –**

Iniciativa pioneira na administração pública, em 2006, os cidadãos de Belo Horizonte puderam escolher também pela internet obras específicas do Orçamento Participativo. As obras do OP Digital foram previamente selecionadas pela COMFORÇA, comissão que acompanha e fiscaliza a execução do Orçamento Participativo. O OP Digital teve uma verba extra de R$ 20 milhões 250 mil e não interferiu no volume de recursos destinados ao OP tradicional, que foi de R$ 80 milhões.

Finalmente, com base nas informações do site da prefeitura de Belo Horizonte, de 1994 até dezembro de 2015 foram realizados investimentos de mais de R$ 430 milhões nas obras em vilas, com recursos aprovados no OP. Em geral, são obras de urbanização, tratamento de áreas

de risco, moradia, lazer e saneamento. Desde a implantação do OP, os moradores destas áreas mais carentes já conquistaram a aprovação de 469 empreendimentos nas assembleias públicas, sendo que 352 deles foram concluídos e 117 encontram-se em andamento.

Conclusão

Ao se estudar o caso de Belo Horizonte, pode-se inferir que o surgimento do orçamento participativo na cidade trouxe alguns frutos que já se notam claramente e outros que ainda serão mais nítidos em um futuro próximo. Por ter tido um passado de um clientelismo perverso e um coronelismo, quando as principais decisões políticas, econômicas e sociais eram tomadas por uma minoria aristocrática, o Brasil ficou muito tempo sob a liderança de políticos e administradores com perspectivas de gestão antigas.

Dessa forma, pairava na Administração Pública brasileira um teor antidemocrático, com votos censitários, um sistema onde imperava os favores. Tudo isso provocou durante muitos anos, um retrocesso na forma de gestão dos recursos provenientes das receitas do governo, já que não existia transparência nos atos públicos, além, evidentemente, de núcleos danosos de corrupção.

Desde seu descobrimento, o país sempre vivenciou um elevado grau de concentração de riqueza e de informações a respeito dos recursos públicos. Como visto neste trabalho, a Democracia brasileira veio ganhando espaço no decorrer do século XX. Com o surgimento de novas constituições, houve um aumento da participação popular e do controle das contas públicas. Mesmo assim, durante o período ditatorial, esse tipo de avanço no processo democrático se recrudesceu.

Assim, após o advento da carta de 1988, o orçamento participativo ganhou mais força entre os administradores públicos e veio sendo implementado com mais organização. Pode-se constatar que o grande mérito deste tipo de gestão orçamentária foi o maior controle e, principalmente, a maneira de alocação dos recursos públicos de acordo com os anseios populares e seus maiores problemas locais e, também, diminuição da pressão clientelista tradicional e o uso da barganha política em troca de votos.

Assim, a instauração do orçamento participativo gerou alguns fatores positivos para os municípios que o receberam, especificamente para Belo Horizonte. O primeiro deles foi a redução daquele clientelismo supramencionado que tanto empobrece a política brasileira e a torna tão simplista. A troca de favores sempre foi a base de muitas relações políticas e econômicas no Brasil, o que fez sempre retroceder a transparência e a utilização racional dos

recursos públicos. Sempre foi praxe na política brasileira a confusão que muitos políticos possuem em relação ao uso dos objetos e recursos públicos em prol de seus interesses privados. Além disso, pode-se dizer que o povo assimilou bem essa nova estrutura orçamentária.

O outro lado da moeda é a resistência encontrada por cidadãos que possuem uma visão mais conservadora quanto à questão do orçamento público. Tais questões foram levantadas por Wood (2004). O mesmo autor ainda cita a entrega das obras que nem sempre obedeceu aos prazos acordados. Houve pouca participação da classe média nos processos decisórios das plenárias na cidade. Tal fato é bem analisado pelo mesmo autor, ao dizer que a classe média mineira sempre foi hostil ao partido dos trabalhadores.

Por fim, vale ressaltar que, apesar dos exemplos de problemas citados acima, a iniciativa de concretizar o orçamento participativo nas cidades brasileiras é muito válida. É um avanço significativo no campo democrático, pois a população começa a se ver ouvida e, principalmente, seus problemas serem solucionados. É preciso destacar que o caso de Belo Horizonte, como em outros, carece ainda de muitos progressos e maior engajamento de todas as classes sociais. Mas, isto será, certamente, alcançado quando se tiver vontade política, coordenação e organização da administração pública local e o orçamento participativo entrar no substrato da cultura da sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

AIETA, V.S. **Democracia estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro Tomo II**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ALMEIDA, A.C.S. **Uma Leitura Política do conceito de Democracia e sua relação com a participação popular.** Santa Catarina: UESC, 2007.

ALVES, J.E.D. **Demografia, Democracia e Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Escola nacional de ciências estatísticas, 2005.

AZEVEDO, S. **Considerações sobre a experiência brasileira do orçamento participativo: potencialidades e constrangimentos.** Trabalho apresentado no Seminário Cidade, Democracia e Justiça Social: os desafios para o exercício da cidadania política nas sociedades modernas. Promoção FASE / Observatório (IPPUR/UFRJ) e Fundação Rosa Luxemburg, Rio de Janeiro, 27-28 nov. 2003.

BOBBIO, N. **O futuro da Democracia; uma defesa das regras do jogo**; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1996.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 23 de março de 2019.

FACHIN, Z. **Características da Constituição de 1988**. Disponível em < http://www.parana-online.com.br/canal/direito-e-justica/news/154609> Último acesso em 3 de Abril de 2019.

GIAMBIAGI, F. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

MALUSCHKE, G. **Democracia representativa vs. Democracia direta**. Fortaleza: Pensar, p 69-74, abr, 2007.

MENDES, D.C.V.R. **Democratizando o processo orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros** - Monografia: Democratizando o Processo Orçamentário: a experiência do orçamento: USP, 2004.

PIRES, V. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz**. 1ªed. São Paulo: Manole, 2001.pp. 68, 35.

PONTUAL, P; TEIXEIRA, A.C; GRAZIA, g; ALBUQUERQUE, M.C. **Orçamento Participativo – Democratização da Gestão Pública e Controle Social.** Rio de Janeiro, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE.**O orçamento participativo em Belo Horizonte 15 anos – 1993 – 2008**. Disponível em <www.portalpbh.pbh.gov.br,> Último acesso em 29 de março de 2019.

SOUZA, C. 2001, **'Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions', Environment & Urbanization**, vol. 13, no. 1, pp. 159-184.

WOOD, T. **Participatory Democracy in Porto Alegre and Belo Horizonte**. Wellington: Vicotria University of Wellington, 2004.