

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

JUVÊNIO BORGES SILVA

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Juvêncio Borges Silva; Paulo Roberto Barbosa Ramos; Rogerio Luiz Nery Da Silva - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-449-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais.
2. Cooperativismo.
3. Cotas.
4. Vulnerabilidade. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

É com grande satisfação que apresentamos o livro Direito Sociais e Políticas Públicas I. O livro é composto de vinte capítulos e é fruto dos artigos que foram apresentados no Grupo de Trabalho com o mesmo nome no XXVI Encontro Nacional do Conpedi em Brasília no dia 21 de julho de 2017.

Os trabalhos, com excelente qualidade, com a participação de autores pesquisadores de várias regiões do país, traduzem a preocupação científica teórica e empírica envolvendo questões de ordem geral sobre efetividade da igualdade e o sistema de cotas em concurso público, efeitos constitutivos da lei e suas repercussões na defesa do meio ambiente, o cooperativismo e o novo marco regulatório, análise da legislação de cotas eleitorais para a igualdade de gênero e a importância dessa política pública como instrumento democrático e o orçamento participativo como instrumento de formação da razão pública. Os artigos contemplaram ainda temáticas que refletiram sobre políticas públicas voltadas para situações de vulnerabilidade, moradia, educação, além de discussões concernentes à judicialização das políticas públicas e ativismo judicial.

Os capítulos, abordando temas diversos, convergem para uma temática que os une, a saber, as políticas públicas e o papel dos poderes legislativo, executivo e judiciário no que se refere à sua criação, implementação e controle, considerando os conflitos decorrentes da omissão do poder legislativo e limites de sua atuação, da discricionariedade e poder-dever do poder executivo, e do protagonismo do poder judiciário em face do fenômeno da judicialização e do ativismo judicial.

Não obstante os capítulos tenham autores de várias regiões do país, sendo que alguns tem como objeto de pesquisa situações concretas e regionais, verifica-se que os mesmos problemas se apresentam nas várias regiões do país, sendo que a reflexão de situações locais específicas podem contribuir para uma melhor compreensão de situações semelhantes em outras regiões, assim como reflexões mais gerais contribuem para uma melhor compreensão de situações concretas locais, o que nos leva a concluir que a máxima que afirma ser necessário pensar globalmente e agir localmente se confirma.

A riqueza de análise e peculiaridade dos vários trabalhos apresentados em muito contribuiu para uma melhor percepção da realidade fática dos direitos sociais e políticas públicas no

Brasil, proporcionando-nos reflexões que alargam nosso horizonte de conhecimento e nos proporcionam melhores condições para uma atuação no sentido de superar as dificuldades que obstaculizam a concreção dos direitos sociais no Brasil, sendo que as políticas públicas constituem o instrumento privilegiado para a sua consecução, exigindo, portanto, aprimoramentos, que somente serão realizados com a participação popular e efetiva fiscalização por parte da população e dos órgãos competentes.

Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva - Universidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Rogerio Luiz Nery Da Silva - Universidade do Oeste de Santa Catarina

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE FORMAÇÃO DA RAZÃO PÚBLICA: DE JOHN RAWLS À PORTO ALEGRE

THE PARTICIPATORY BUDGET AS AN INSTRUMENT FOR THE FORMATION OF PUBLIC REASON: FROM JOHN RAWLS TO PORTO ALEGRE

João Gabriel Fassbender Barreto Prates ¹

Resumo

O presente artigo pretende apontar o Orçamento Participativo (OP) como uma ferramenta de construção da razão pública, segundo a teoria de John Rawls. Para isso, buscou-se analisar o OP de Porto Alegre, notadamente entre os anos de 1996-2002, seu funcionamento e seus resultados. Ainda, apresenta-se um atual panorama do OP de Porto Alegre, de modo a identificar os problemas enfrentados no presente estágio. Ao final, conclui-se pela importância do OP enquanto instância deliberativa apta a forjar a razão pública dos habitantes de Porto Alegre, além de se verificar a eficiência administrativa gerada pela interface do ente estatal com a população.

Palavras-chave: Direito à cidade, Democracia, Orçamento participativo, Administração, Eficiência, Razão pública

Abstract/Resumen/Résumé

This article evinces the Participatory Budgeting (PB) as a construction tool of public reason, according to the theory of John Rawls. It is analyzed the participatory budget in Porto Alegre, especially between the years 1996-2002, its operation and results. Still, it presents a current overview of the PB in Porto Alegre, in order to identify the problems faced. At the end, it is clear the importance of the PB as a deliberative body able to forge the public reason of the inhabitants of Porto Alegre, further to assessing administrative efficiency generated by the state entity interface with the population

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: The right to the city, Democracy, Participatory budgeting, Management, Efficiency, Public reason

¹ Mestrando em Direito pelas Faculdades Milton Campos/MG. Pós-Graduando em Gestão Pública pela Faculdade de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Minas Gerais (FaPP/UEMG). Advogado. E-mail: joaogabrielprates@hotmail.com

Introdução

A participação democrática é um dos pilares da democracia brasileira, tendo em conta os princípios firmados na Constituição de 1988. Uma das iniciativas que marcaram a década de 1990, no âmbito da gestão municipal, foi o Orçamento Participativo (OP) como instrumento de participação popular na construção do orçamento público municipal. A forma como os recursos públicos serão destinados indica o grau de democracia de determinada gestão, além de revelar os interesses por ela priorizados.

Aliado a isso, pode-se dizer que o OP, além de importante instrumento de gestão, verifica a teoria de John Rawls, em sua obra “*O Liberalismo Político*”, no que toca a formação do que ele trata como *razão pública*.

Neste sentido, o artigo pretende estabelecer a relação entre a teoria rawlsiana e a realização do OP, notadamente o da cidade de Porto Alegre/RS, uma vez que este é um exemplo de instrumento da formação da *razão pública*.

Para tanto, valeu-se de revisão bibliográfica, adotando como marco teórico a obra de John Rawls (RAWLS, 2000).

1 – A Razão Pública na obra de John Rawls

A parte inicial deste trabalho tem como objetivo lançar luzes sobre o argumento trazido por John Rawls, em que constrói a formação do que ele chama de *razão pública*, em especial na obra *O Liberalismo Político*.

Assim, é importante iniciar esta etapa esclarecendo alguns dos pressupostos da teoria rawlsiana, conceituando algumas importantes categorias para, a partir daí, compreender as funções da razão pública na estrutura político-democrática dos Estados.

1.1 – O liberalismo e a formação da democracia moderna

Ainda que sem maiores rigores historiográficos, é necessário traçar uma pequena evolução do pensamento político liberal¹ e sua substancial influência na formação no que hoje se conhece por Estados modernos.

A partir do século XV, a Europa testemunhou uma série de mudanças na forma como se estudava o mundo e, mais em especial, o modo como a autoridade era justificada. Neste sentido, vários foram os fatos que abalaram a estrutura até então existente, tais como i) as grandes navegações; ii) a reforma protestante; e iii) a revolução científica.

Esses acontecimentos influenciaram sobremaneira no desenvolvimento de uma predileção pelo progresso, pelo desenvolvimento e o fortalecimento do individualismo. Isso porque os fatos históricos acima citados foram capazes de desbancar algumas das tradições até então imutáveis da época: a partir do momento em que se descobre o “novo mundo”, aliado à conclusão de que não é a terra que gira em torno do Sol – e sim o contrário, tendo como pano de fundo uma atuação de dissonância dentro da Igreja, o poder desta passa a ser altamente questionado. A reboque, a autoridade dos reis deixa de ser absoluta, o que enseja diversas e significativas alterações da sociedade da época, como se demonstrará.

Então, a prevalência de ideias de subjetividade e racionalidade, em contraposição ao conhecimento teológico imposto, passa a exercer papel fundamental na construção de movimentos sociais tendentes a abolir os privilégios e revolucionar as relações de poder naquele território.

Como se percebe, o alargamento das liberdades, muito em função do pensamento subjetivista que nascia, possibilitou uma refundação dos paradigmas de justificação do poder político e, no limite, da legitimação do governo. Nessa linha, Camilloto (2016, p. 49):

Alicerçando-se na individualidade e no subjetivismo, o liberalismo constrói a ideia de que a razão deriva do homem, como indivíduo racional, passando a ser o novo fundamento do conhecimento moral e político. Essa natureza humana é concebida, na Modernidade, como anterior a própria formação do corpo político, sendo o indivíduo detentor de direitos preexistentes (naturais) à ordem social. Esta nova forma política de pensar representa um desafio ao mundo feudal, à ordem teocrática medieval e aos regimes monárquicos absolutos.

¹ É bom, desde já, esclarecer que não se desconhece as inúmeras interpretações que o termo “liberal” pode demandar, no campo da economia, por exemplo. Todavia, toma-se por referencial a concepção política, eivada da guinada político-filosófica que marca os séculos XVI e XVII na Europa.

Portanto, durante os séculos seguintes, a postura daqueles que procuravam um fundamento para o Estado e o poder, passou a ser a de afastar o “divino” de suas elaborações, conforme Rawls (*apud* CAMILLOTO, 2016, p. 49):

No século XVII, muitos dos principais pensadores esperavam estabelecer uma base de conhecimento moral independente da autoridade da Igreja e acessível à pessoa comum razoável e conscienciosa. Feito isso, pretendiam desenvolver o conjunto completo de conceitos e princípios em função dos quais caracterizariam a autonomia e a responsabilidade.

Em decorrência deste movimento, vários foram os países que alteraram sua organização social, jurídica e política.

Deste modo, tem-se a Revolução Francesa como marco da análise, momento no qual emergiu forte movimento no sentido de conferir maiores liberdades individuais e assegurar direitos dos cidadãos, em contraposição à tirania dos monarcas da época. Não obstante, a queda da Bastilha e, junto dela, o surgimento de um governo popular², representando um novo formato de sociedade, na qual o nascimento não seria determinante, abolindo, em tese, a sociedade estamental da época.

1.2 – A razão pública

John Rawls, em *O Liberalismo Político*, desenvolve o argumento da Razão pública enquanto elemento fundante das sociedades democráticas, além de *conditio sine qua non* dos procedimentos internos à consecução das políticas públicas no Estado.

Logo no início da Conferência IV (Rawls, 2000, p. 261), traça um aspecto importante do que vem a ser razão pública:

Uma sociedade política, e, na verdade, todo agente razoável e racional, quer seja um indivíduo, uma família, uma associação ou mesmo uma confederação de sociedades políticas, tem uma forma de articular seus planos, de colocar seus fins numa ordem de prioridade e de tomar suas decisões de acordo com esses procedimentos. A forma como uma sociedade política faz isso é sua razão; a capacidade de fazê-lo também é sua razão, embora num sentido diferente: é uma capacidade intelectual e moral, baseada nas capacidades de seus membros humanos. (...)A *razão pública* é característica de um povo democrático: é a razão de seus cidadãos, daqueles que compartilham o status da cidadania igual.

Desde já fica clara a noção de que essa forma de concatenar prioridades e articular ações conforme procedimentos institucionalizadas configura, para Rawls, aspectos centrais da razão pública.

² Com todas as críticas que o termo “popular” pode assumir aqui.

Além disso, o filósofo fixa três elementos fundamentais da razão pública, merecendo transcrição:

Portanto, a razão pública é pública em três sentidos: enquanto a razão dos cidadãos como tais, é a razão do público; seu objeto é o bem do público e as questões de justiça fundamental; e sua natureza e conceito são públicos, sendo determinados pelos ideais e princípios expressos pela concepção de justiça política da sociedade e conduzidos à vista de todos sobre essa base. (Rawls, 2000, p. 262)

Como se pode perceber, Rawls desenvolve seu argumento pressupondo tratar-se de democracia constitucional o Estado em questão, uma vez que o que está em jogo é a (re)afirmação dos valores anteriormente elegidos como mais importantes e, segundo a orientação estrutural moderna, consolidados na Carta Maior.

Em seguida, e mais importante para o presente trabalho, Rawls reflete sobre o alcance dessa razão pública, que permeia a relação entre indivíduos e entre cidadãos e o Estado *lato sensu*. Trata-se do que ele classificou como *cidadania democrática*.

Neste ponto, o faz destacando duas características, que encaminharão o problema central desta investigação:

A primeira diz respeito à relação entre pessoas no interior da estrutura básica da sociedade na qual nasceram e onde normalmente passam toda a sua vida. A segunda é que, numa democracia, o poder político, que sempre é um poder coercitivo, é o poder do público, isto é, de cidadãos livres e iguais enquanto corpo coletivo. (Rawls, 2000, p. 265)

Em seguida, e de modo complementar, o autor afirma:

A democracia envolve, como já assinalai, **uma relação política entre cidadãos no interior da estrutura básica da sociedade na qual nasceram e na qual normalmente passam toda a sua vida**; isso implica ainda uma parte igual no poder político coercitivo que os cidadãos exercem uns sobre os outros ao votar, e de outras formas também. (Rawls, 2000, p. 266) – *grifo nosso*.

Ou seja: é no âmago da polis, na constante interação com seus pares, que o indivíduo manifesta, em todos os sentidos, seus anseios e seus motivos, contribuindo, portanto, na formação de uma razão pública que passe a orientar as relações interpessoais, bem como o diálogo entre o governo e os cidadãos.

Também a esse propósito, vale a lição de Camilloto (2015, p. 77):

De acordo com Rawls (2011, p. 531), o conceito de cidadania democrática explica a deliberação como elemento constituidor do próprio conceito de democracia. O conceito de democracia, então, é proposto e compreendido como uma democracia deliberativa inerente à subjetividade dos cidadãos num diálogo institucionalizado.

Assim, abrindo espaço para o capítulo seguinte, o argumento central deste trabalho é simples: a razão pública se sustenta na existência de uma democracia constitucional, representativa e deliberativa, cujo fundamento está na livre escolha, por cidadãos livres e iguais.

Ademais, é preciso um diálogo intersubjetivo institucionalizado para corroborar o caráter democrático de um Estado, a fim de legitimar e conferir publicidade aos provimentos estatais. Se Rawls busca na razão pública um fundamento de legitimidade do direito e das leis, o Direito à Cidade se apresenta como uma das vertentes nas quais a deliberação democrática deve estar presente de forma inarredável.

O Orçamento Participativo (doravante OP) se apresenta como um instrumento que, como se demonstrará, assegura a formação de uma razão pública comum, aferível e objetável e que, conforme os indicadores a seguir apontados, simboliza uma iniciativa na qual a cidadania democrática se confirma.

2 – A cidadania democrática participativa: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre

O crescimento populacional e as reiteradas crises do sistema capitalista demandam dos Estados uma série de precauções quando da elaboração de suas políticas públicas, geralmente materializadas na peça orçamentaria anual. No Brasil não é diferente.

Deste modo, a construção do orçamento é alçada à condição de uma das mais importantes manifestações do poder público, perante os cidadãos, uma vez que ali estarão desenhadas as balizas que nortearão a alocação dos recursos públicos e quais setores receberão aportes maiores.

Em complemento, as democracias modernas vem se consolidando como forma hegemônica de organização jurídico-política dos Estados, principalmente no ocidente. No interior dessas democracias, no entanto, o grau de participação popular na elaboração das leis e das políticas públicas vaia muito.

Neste sentido, o Brasil viveu um momento singular nos últimos 30 anos, em especial na reabertura democrática, quando diversos setores da sociedade passaram a se organizar e ocupar os espaços de decisão antes monopolizados pela burocracia autoritária do regime militar.

O incremento da participação popular ganhou força a partir da posse de José Sarney, em 1986 como primeiro presidente civil depois da ditadura militar, o qual convocou a

Assembleia Nacional Constituinte, que culminou na promulgação da Constituição da República de 1988.

A Constituição incrementou a participação popular de maneira substancial, como por exemplo instituindo os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos. Além disso, o ideal democrático que informa o diploma faz espalhar em toda a estrutura estatal brasileira uma nova concepção de interação da população com os órgãos estatais.

À luz da teoria rawlsiana, se os provimentos estatais carecem de legitimidade junto aos cidadãos e é exigida alta transparência, o OP se impõe como uma importante iniciativa na construção de um consenso racional e democrático sobre os destinos da cidade.

À época da promulgação da Constituição, já existiam experiências de OP em algumas cidades, como Lages, em Santa Catarina.

O presente capítulo tem por objetivo apresentar alguns fatores importantes sobre a exitosa experiência da cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, em especial durante os anos de 1996 a 2002, quando o Orçamento Participativo alcançou seus melhores resultados de participação e de realização das deliberações.

Ainda, é importante destacar que este estudo tem como foco a eficiência da utilização deste mecanismo de feitura do orçamento público, buscando alguns dados sobre a correspondência entre as decisões tomadas no âmbito do OP e a real implementação das políticas públicas ali priorizadas.

2.1 – Orçamento Público: seus limites e imposições

Antes de adentrar no caso do OP de Porto Alegre, é importante fixar alguns conceitos sobre orçamento público, quais os limites da discricionariedade do chefe do poder executivo e em que medida o OP pode determinar o dispêndio de recursos.

De início, o conceito de orçamento público, segundo o Ministério do Planejamento do Brasil (BRASIL, 2016):

É um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos. É onde aloca os recursos destinados a hospitais, manutenção das estradas, construção de escolas, pagamento de professores. É no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão destinados.

Em linhas gerais, o orçamento público consiste na somatória de tributos arrecadados por um dos entes da federação – união, estados e municípios, os quais, conforme deliberação dos seus agentes políticos, dispenderá os recursos na manutenção da estrutura pública, nas mais diversas áreas.

Ocorre que a Constituição impõe certos limites à esta liberalidade conferida ao gestor³, uma vez que fixa alguns critérios de aplicação dos recursos orçamentários em áreas mais sensíveis, notadamente saúde e educação. À época do período aqui analisado, ainda não estava em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), tampouco vigorava a Emenda Constitucional n. 29, que fixou os atuais *mínimos constitucionais* da saúde e da educação. Ainda assim, não há prejuízo para o argumento aqui defendido, conforme se verificará mais adiante.

O orçamento, portanto, é uma peça jurídica e contábil que sofre diversas influências e que, no plano municipal, conta com papel decisivo dos vereadores e gestores do executivo.

No caso das gestões municipais, é bom reforçar que o prefeito, também, tem sua atuação limitada pela legislação financeira, sendo-lhe impostos alguns ditames quanto à aplicação dos recursos do município.

Isto posto, e já adentrando no caso gaúcho, a liberalidade do ente municipal reside exatamente nos recursos destinados a investimentos, tais como melhoria da infraestrutura da cidade, incremento da malha viária, além de outras iniciativas que não digam respeito com as despesas de custeio da máquina pública.

Numa representação gráfica:

$$\boxed{\text{Orçamento} = \text{Receitas totais} - \text{despesas vinculadas (custeio)} - \text{investimentos}}$$

Assim, é sobre o montante de investimentos que o OP exerce sua importante função deliberativa, a fim de determinar onde serão empregados os valores reservados para investimentos público, de que maneira e quais setores serão privilegiados.

Deste modo, passa-se ao exame do caso do OP de Porto Alegre, entre os anos 1996-2002.

³ Sobre Receitas Vinculadas, explica o Ministério da Fazenda do Brasil: “Receita arrecadada com destinação específica estabelecida na legislação vigente. Se a receita vinculada é instrumento de garantia de recursos à execução do planejamento, por outro lado, o aumento da vinculação introduz maior rigidez na programação orçamentária”.

2.2 – Orçamento Participativo: o que é e como funciona

A partir do conceito de orçamento público, acima apresentado, é possível inferir, numa primeira análise, a dimensão do orçamento participativo. Se “é no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão destinados” (BRASIL, 2016), a proposta do OP é justamente democratizar a alocação destes recursos, firmando prioridades e marcando metas para a Administração, no dispêndio do dinheiro.

Com mais precisão, a Prefeitura de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2016):

O Orçamento Participativo (OP) é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte.

De modo a apresentar as características que devem marcar uma prática de OP, Fedozzi (2013, p. 183) cita Sintomer et al. (2013):

(1) a vertente orçamentária e/ou financeira é discutida de forma pública; o Orçamento Participativo lida com recursos escassos; (2) o envolvimento social no processo se dá no âmbito da cidade; o nível de bairro não é suficiente; (3) o processo tem momentos repetidos em instâncias, regras e critérios de participação e de escolha de prioridades orçamentárias; um encontro ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de um Orçamento Participativo; (4) o processo inclui alguma forma de deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns; a abertura aos cidadãos das reuniões dos corpos administrativos ou políticos não é um Orçamento Participativo; (5) a prestação de contas sobre as decisões adotadas é essencial.

Ou seja, é um mecanismo que busca aproximar as deliberações estatais dos seus destinatários os quais, agora, passam a ser autores das políticas públicas que mais lhes afetarão. Ao contrário do que acreditam alguns teóricos, este é um procedimento de cogestão de recursos públicos, cuja função é orientar os investimentos na cidade e não se trata de democracia direta ou outra categoria que o valha.⁴

De maneira objetiva, Fedozzi (2015, p. 194) conceitua o OP:

É um processo de compartilhamento do poder de decisão sobre as prioridades orçamentárias de investimentos entre a administração municipal e a população da cidade, com as seguintes características gerais: (a) existência de regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; (b) um método objetivo de definição da aplicação dos recursos para investimentos referentes a um ciclo de 24 meses entre as fases de orçamentação e de execução; e (c) um processo descentralizado em 17 Regiões⁵ e 6 Plenárias Temáticas.

⁴ O caso de democracia direta mais frequente na doutrina é o dos *Landsgemeinde* suíços. A respeito, ver COSTA e FIUZA (2010, p. 115).

⁵ Nova região - A partir do Ciclo 2007/2008, houve o acréscimo de uma região, a Ilhas. Antes as Ilhas pertenciam à região 1 do OP (Humaitá-Navegantes/Ilhas). Com a criação da nova região, o OP passou de 16 para 17 regiões,

Em linhas gerais, nessas unidades territoriais é realizada a 1ª rodada do OP, entre os meses de março e abril do ano anterior ao da execução do orçamento, consistindo na reunião de Assembleias Regionais (geralmente em escolas, igrejas, salões comunitários). Nestes espaços, somente os moradores da região é que podem participar, uma vez que são discutidas matérias pertinentes à organização local, demandas setorializadas da população e dos bairros pertencentes à região.

Como explica Tartaruga (2003, p. 35):

Nessas reuniões, da 1ª rodada, são realizadas as seguintes atividades:

(1) Por parte do governo municipal, a prestação de contas do Plano de Investimentos do ano anterior, a apresentação do Plano de Investimentos do ano atual e a apresentação dos critérios e métodos (Regimento Interno), decididos pelo COP, para o orçamento do ano seguinte.

(2) A eleição dos delegados que formarão o Fórum de Delegados do Orçamento Participativo, um fórum para cada uma das dezesseis regiões e para cada uma das seis temáticas: um delegado para cada dez participantes devidamente identificados nas listas de presença das assembleias (sic) ou plenárias. A eleição (ou escolha) do delegado é feita por cada entidade ou organização participante da reunião, isto é, se de uma associação de moradores participaram 30 ou 31 associados devidamente identificados com a associação nas listas de presença, a associação tem direito a eleger 3 delegados. Os delegados têm como principais atribuições fazer cumprir o Regimento Interno do Orçamento Participativo, formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras e coordenar com a população a discussão sobre os assuntos tratados no COP⁶

Além da deliberação de assuntos locais, surgiu a necessidade de se deliberar a respeito de decisões que afetam a duas ou mais regiões, quando não a cidade como um todo. Daí o surgimento das Plenárias Temáticas:

Com o objetivo de pelo menos amenizar o localismo exagerado, foi criada no ano de 1994, por iniciativa do executivo e com a aprovação do COP, uma nova estrutura de participação: as Plenárias Temáticas. Essas plenárias são reuniões com a mesma dinâmica das Assembleias (sic) Regionais e que, diferentemente a estas, elas abordam questões globais a toda a cidade de Porto Alegre e onde todos os cidadãos, independentemente do local de residência, podem participar. (TARTARUGA, 2003, p. 32)

Dando sequência no ciclo anual do OP, o COP eleito toma posse em julho ou agosto e traça o calendário a ser seguido, envolvendo as discussões do Regimento Interno, eleição da coordenação do COP, etc.

sendo denominada de Região 17 - Ilhas, a nova Região. A Região 1 do OP passou a ser denominada de Humaitá-Navegantes. (Portal de Prefeitura de Porto Alegre, 2015).

⁶ Conselho do Orçamento Participativo.

Em agosto, o Gabinete de Planejamento da Prefeitura (GAPLAN) elabora a proposta orçamentária.

Nos meses de agosto e setembro, o COP discute a proposta, levando a termo, inclusive, a discussão sobre o Plano de Investimentos. Ato contínuo, encaminham a proposta (projeto de lei orçamentária) ao Executivo e, depois, à Câmara de Vereadores, até o dia 30 de setembro.

De outubro a dezembro o COP se reúne com as secretarias para debater o Plano de Investimentos e, caso aprovado, os conselheiros assinam o plano.

A Câmara vota o PL do orçamento até o dia 10 de dezembro.

A partir daí, entra-se na fase da execução orçamentária.

Fedozzi (2015, p. 193) resume bem o procedimento:

A participação direta descreve um momento importante do funcionamento do OP de Porto Alegre. Nas assembleias abertas das Regiões e Temáticas são aprovadas, por voto individual, as prioridades orçamentárias, e são eleitos os conselheiros para formar o Conselho do Orçamento Participativo (COP). O número de indivíduos presentes nas assembleias estabelece quantos delegados serão escolhidos posteriormente para formar os Fóruns de Delegados. Durante o ciclo anual do OP, grande parte das decisões importantes ocorre nessas instâncias de representação.(...) Desde sua origem, o OP adotou o modelo delegativo de representação, com previsão do mandato imperativo e prestação de contas dos representantes para o público das Regiões e das Temáticas.

Portanto, o OP inaugurou no Brasil uma prática altamente procedimentalizada, que confere elevado grau de participação popular na definição dos dispêndios financeiros que a administração municipal vai efetuar.

Ainda, trazendo o argumento central do trabalho, é possível perceber, desde já, que o OP se apresenta como importante ferramenta prática na construção de uma razão pública local, em Porto Alegre, uma vez que os mais diversos participante do processo têm vez e voz para se manifestar, além de votar no representante.

2.3 – A eficiência e legitimidade do OP enquanto ferramenta administrativa

O desenvolvimento e a implantação de uma política pública exige, desde o começo, um estudo envolvendo as mais diversas áreas do conhecimento. Neste sentido, são considerados aspectos como a legitimidade, o processo legal envolvido e os objetivos ali constantes.

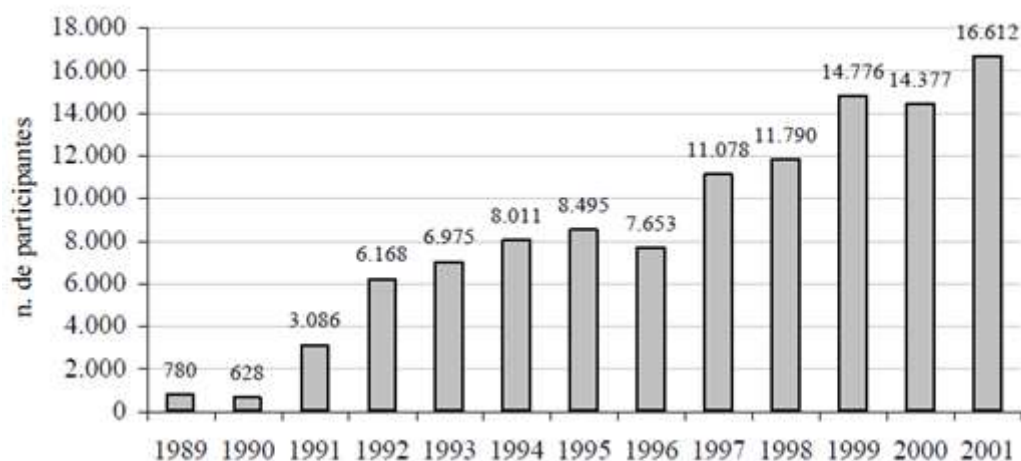
Não obstante, é bom frisar que nenhuma política pública é realizada de forma ideal, já que as vicissitudes e as falhas se apresentam, via de regra, no curso da execução da mesma.

Assim, é fundamental que haja a aferição constante dos resultados obtidos, a fim de se verificar a *eficiência* e, ainda, de vital importância a constante transparência e divulgação do andamento das ações desenvolvidas, a chamada *accountability*.

Deste modo, para fins metodológicos, avaliar-se-á o critério da eficiência do OP enquanto uma política pública de gestão das cidades, tendo por base a experiência de Porto Alegre entre os anos de 1996 a 2002. Para tanto, levar-se-á em conta dois aspectos: i) a capacidade de o OP franquear o acesso da população ao debate público, possibilitando que um alargado espectro dos habitantes se manifeste. Considerando, aqui, em que medida o OP conseguiu promover, por meio de seus participantes, iniciativas que efetivem a justiça social. É um aspecto imaterial do OP, cuja eficiência pode ser estipulada, conforme se demonstrará a seguir; e ii) a correspondência prática entre o deliberado e executado. Isto é, se o que a população elegeu como prioridade e definiu como necessários foi, de fato, levado adiante pela Administração.

Quanto ao primeiro ponto, é importante sublinhar que o Brasil, assim como a maioria dos países latino-americanos, testemunha uma exclusão histórica das camadas mais populares do processo de elaboração das políticas públicas, sejam elas locais, regionais ou nacionais. Assim, toda iniciativa que ambiciona romper com esse cenário, merece todo estímulo e atenção.

Neste passo, o trabalho de Tartaruga (2003, p. 22) logrou apontar a crescente participação popular no período avaliado:



Fonte: GAPLAN e CRC.

Nota 1: Em todo o período estão computados somente os participantes da rodada (1ª ou 2ª rodada) com o maior número de participantes das Assembléias Regionais.

Nota 2: A partir de 1994 estão computados, também, os participantes das Plenárias Temáticas (comentadas a seguir), criadas nesse ano.

Figura 1: Número de participantes no Orçamento Participativo (1989-2001).

Como se depreende do gráfico, no ápice da participação popular no processo, chegou-se ao percentual de 1,2% do total de habitantes de Porto Alegre envolvidos no OP.⁷

Não bastasse, Tartaruga (2003, p. 71) aponta que, além da ampla participação, o OP conseguiu promover justiça social em alguns dos ciclos estudados. Isso porque as áreas que mais receberam investimentos são aquelas nas quais a renda per capita é mais baixa. Logo, nessas localidades o acesso aos serviços do Estado é mais precário, em contraposição às regiões mais nobres da cidade, nas quais seus habitantes usufruem constantemente destes serviços.

Essa descentralização dos investimentos faz parte de uma profícua interlocução entre população e Estado, por se tratar de um modelo de cogestão, no qual os agente governamentais também têm liberalidade para influenciar nos investimentos, de modo a corrigir eventuais distorções de representação no COP ou, ainda, de disparidade de recursos aplicados.

O gráfico a seguir confirma a tese acima ventilada (TARTARUGA, 2003, p. 71):

⁷ Estimativas dão conta de que a população de Porto Alegre no ano de 2001 era de 1.383.450 habitantes. Fonte: Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/populacao/estimativas-populacionais/>. Acesso em 09-05-2017.

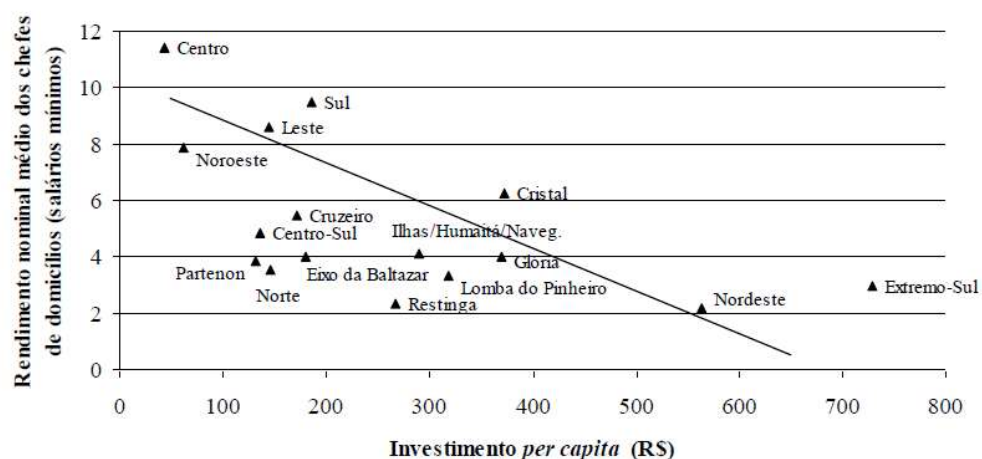


Figura 19: Gráfico de investimento *per capita* em relação ao rendimento nominal médio dos chefes de domicílios (1996-2002)

Por outro lado, importante destacar que a administração privilegiou, em grande medida, as decisões tomadas nas instancias deliberativas do OP. Tartaruga (2003, p. 57) tratou da questão, ainda que de forma incipiente:

No período considerado (1996-2002), das obras referentes a esses recursos, 71,1% estão concluídas, 7,8% estão em execução, 20,5% estão licitadas ou em licitação e, somente, 0,6% estão paralisadas por algum tipo de impedimento legal ou técnico.⁸

Todos esses dados confluem para a verificação do argumento principal da presente investigação: o OP emerge como uma importante ferramenta na formação de uma *razão pública*, compartilhada entre os moradores de Porto Alegre, não apenas por oportunizar o debate amplo e plural, mas também porque o Estado confere legitimidade ao decidido nesses espaços, efetivando as obras priorizadas.

Em suma, está-se diante de um mecanismo altamente eficiente, presente na estrutura do Estado brasileiro, de promoção do debate público eficiente, cujas deliberações conferem legitimidade ao provimento estatal e, por se tratar de cogestão, otimiza o dispêndio de recursos estatais. Ao fim e ao cabo, o OP significou, nos anos de 1996-2002, a mais importante medida para se coadunar legitimidade das decisões estatais e eficiência de investimentos públicos.

⁸ Segundo dados fornecidos pelo GAPLAN. Considerando todo o período de investimentos nas regiões com o Orçamento Participativo (1990-2002) temos 84,5% das obras concluídas, 4,2% em execução, 11% licitadas ou em licitação e 0,3% paralisadas. (Tartaruga, 2003, nota de rodapé n° 56, p. 57).

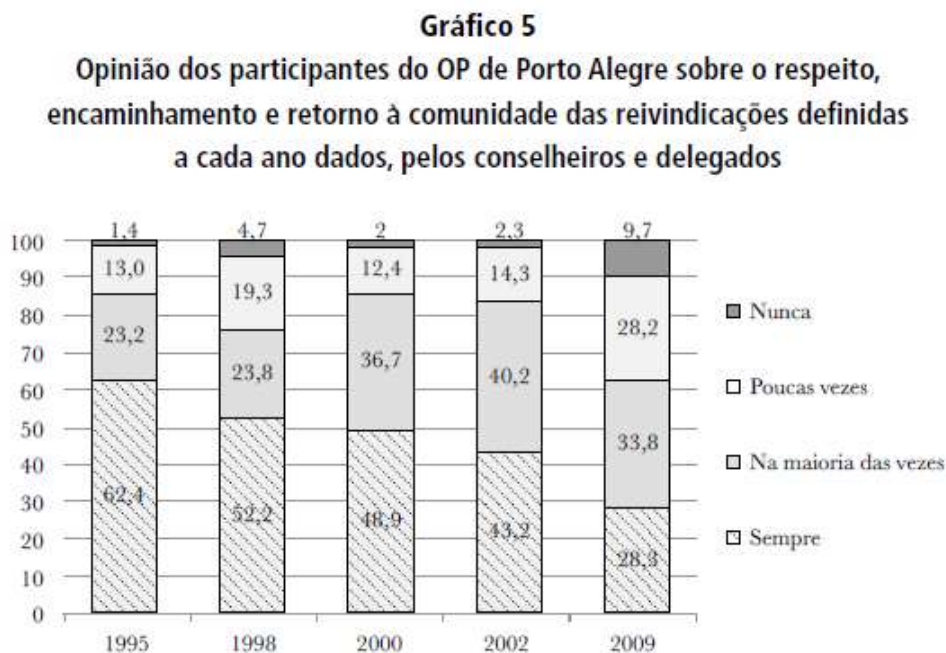
A seção seguinte cuida de elucidar alguns percalços pelos quais passa o OP no presente estágio.

3 – Atual panorama do OP

O trabalho de Fedozzi (2015) é um dos mais recentes estudos sobre os rumos tomados pelo OP após a última gestão de partidos de esquerda à frente da Prefeitura de Porto Alegre.

Assim que, em linhas gerais, o trabalho analisa 3 questões principais sobre o atual estágio do OP: i) *accountability* (prestação de contas); ii) o grau de conhecimento da população sobre as regras do OP; e iii) a renovação dos representantes, notadamente os membros do COP (Fedozzi, 2015, p. 198).

Quanto ao primeiro ponto, o autor procedeu à entrevista de alguns participantes do OP e conclui que “percebe-se tendência de queda da qualidade da *accountability* na relação representantes/representados na trajetória do OP, conforme ilustra o Gráfico 5” (Fedozzi, 2015, p. 200):



Fontes: Fase, PMPA, Cidade e Abers (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi et al. (2013).

Também depois de pesquisa de campo, o autor constatou que “a maioria dos participantes das assembleias (representados) (64,6%) conhece ‘pouco as regras’, inversamente

ao estágio de conhecimento declarado pelos delegados ou conselheiros (representante)” (Fedozzi, 2015, p. 201):

Tabela 1
Tipo de participação por nível de conhecimento
das regras do OP de Porto Alegre (2009)

Nível de conhecimento das regras (conhece)	Tipo de participação (em %)		
	Assembleias	Delegados	Conselheiros
Poucas	64,6	12,5	4,5
Algumas	25,6	33,0	22,7
A maioria	8,5	38,4	39,4
Todas	1,3	16,1	33,4
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fedozzi et al. (2013).

Por fim, a questão da queda na renovação dos conselheiros (em especial numa cidade como Porto Alegre, cuja tradição é não reeleger seus representantes no executivo), foi também examinada pelo autor.

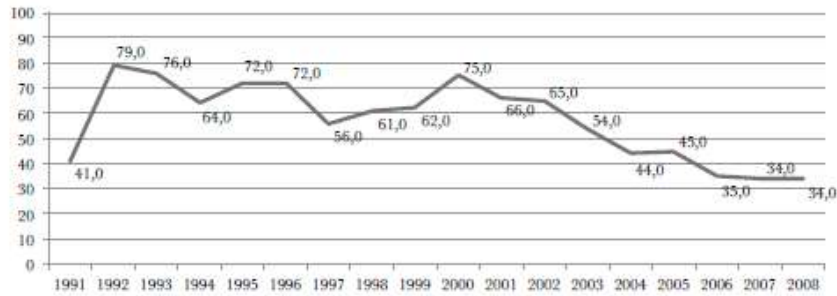
O trecho a seguir indica um dos fatores que contribuíram para este cenário:

A progressiva diminuição da renovação dos conselheiros foi viabilizada por mudanças nas regras do Regimento Interno do OP. Em 2004 (último ano das administrações do PT), a alteração no Regimento possibilitou que os conselheiros retornassem ao Conselho (COP), mesmo depois de dois mandatos, ainda que na condição de suplentes (Cidade, 2007). Entretanto, a possibilidade de permanência dos conselheiros no COP chegou ao ápice com a mudança em 2008, quando ocorreu a aprovação da reeleição permanente dos mandatos. (Fedozzi, 2015, p. 203)

De igual modo, o autor procedeu ao levantamento de dados para verificar sua tese, conforme os gráficos a seguir (Fedozzi, 2015, p. 204):

Gráfico 6

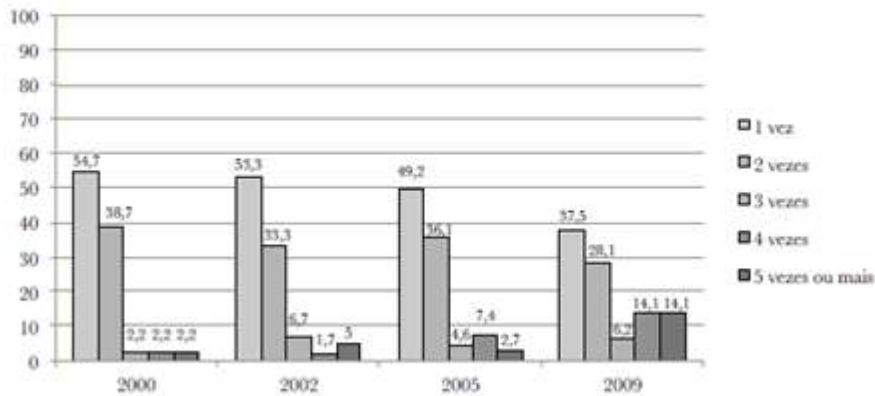
Taxa de renovação do Conselho do Orçamento Participativo (1991-2008)



Fonte: Cidade (2007).

Gráfico 7

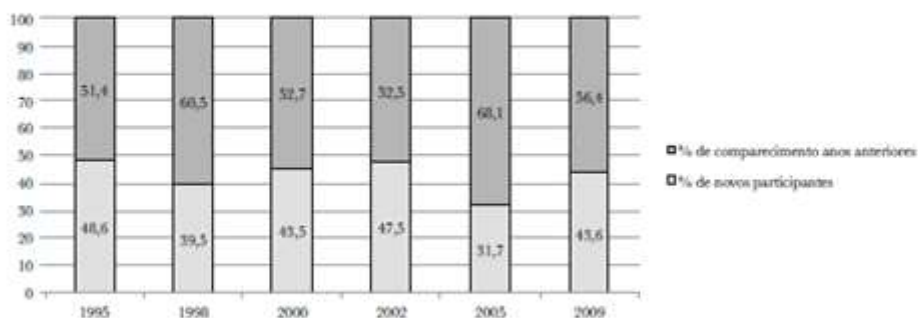
Veze em que os participantes do OP foram eleitos conselheiros (em %)



Fontes: Cidade (2002, 2003); Fedozzi (2007); Fedozzi et al. (2013).

Gráfico 8

Taxa de novos participantes e de comparecimentos em anos anteriores



Fontes: Fase, PMPA, Cidade e Abers (1995); Cidade (2002, 2003); Fedozzi (2007); Fedozzi et al. (2013).

Assim, o autor apresenta um quadro de forte recuo do OP enquanto instância de deliberação popular substancial, flertando inclusive com a elitização política, tendo em conta o baixo grau de renovação e de *accountability* verificado nos últimos períodos.

Também conclui afirmando que este estudo não é suficiente para confirmar a hipótese, sendo necessárias investigações complementares. O que, ainda assim, não impede uma conclusão preliminar de que o OP, inicialmente plural, participativo e eficiente, esteja perdendo tais características, o que enseja esforços da sociedade e dos entes governamentais par recuperar o ideal que inicialmente informou o processo em questão.

4 – Conclusão

A formação da razão pública pressupõe a existência de uma democracia constitucional que, acima de qualquer dúvida, garante o debate plural e a inserção das mais diversas opiniões.

No Brasil, as instâncias de participação popular sempre foram diminutas, tendo se verificado uma guinada institucional a partir da Constituição.

Nenhuma iniciativa conta com tamanha longevidade como o OP de Porto Alegre o faz, já que conta com mais de vinte e cinco anos de existência.

Assim que, conforme se demonstrou acima, a cidadania democrática se apoia na constante e eficaz deliberação entre os indivíduos livre e iguais, aliada à interlocução deste com os entes governamentais. Assim que a experiências do OP de Porto alegre ressurgem como uma das mais exitosas medidas que tem por objetivo conferir maior legitimidade aos provimentos estatais.

Assim como Rawls busca um fundamento de legitimidade das decisões judiciais e, no limite, do Direito, aqui se tem um procedimento no qual as decisões estatais são revestidas de plena legitimidade, uma vez emanadas de instâncias deliberativas colegiadas.

Por fim, a presente investigação foi capaz de traçar uma relação entre o conceito de razão pública na obra de John Rawls e o OP de Porto Alegre, uma vez que este corrobora, empiricamente, aquela teoria.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O que é orçamento público?** Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>. Acesso em 23-10-2016.

BRASIL. Orçamento Federal. Disponível em: http://orcamentofederal.gov.br/orcamento-cidadao/ofat-2015/mp_ofat-2015_web.pdf. Acesso em 24-10-2016.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Glossário**. Disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp. Acesso em 25-10-2016.

CAMILLOTO, Bruno. **Direito, democracia e razão pública**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

COSTA, Mônica Aragão Martiniano Ferreira e Costa; FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Aulas de Teoria Geral do Estado**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luís Borges. **Trajetória do orçamento participativo de porto alegre: representação e elitização política**. São Paulo: Revista Lua Nova, n. 95, 2015. p. 181-223. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-6445181-223/95>.

Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. **Estimativas Populacionais — Revisão 2015**. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/populacao/estimativas-populacionais/>. Acesso em 09-05-2017.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Orçamento participativo – Funcionamento Geral**. Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15. Acesso em 25-10-2016.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. 2ª ed. 2ª impr. Trad.: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 2000.

TARTARUGA, Iván Gerardo Peyré. **O orçamento participativo de Porto Alegre - Lugar e Território**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.