

# O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E OS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO NA CONJUNTURA DA SOCIEDADE BRASILEIRA

José Felício Dutra Júnior<sup>1</sup>

---

**RESUMO:** A sociedade brasileira, assim como boa parte das sociedades latino-americanas, após vários anos submetida a governos autoritários de origem militar, período durante o qual as desigualdades econômicas e sociais acentuaram-se consideravelmente, passou, a partir da década de 1980, por transformações políticas. Os integrantes da sociedade além de exercerem o direito de votar e serem votados no sistema eleitoral representativo, também exercem o direito de participar no processo de tomada de decisões, principalmente no destino de verbas públicas nas comunidades locais, como por exemplo, no orçamento participativo e conselhos comunitários de segurança pública ou saúde.

**Palavras-chave:** Democracia radical. Pluralismo. Comunidade. Contingências. Tomada de decisões. Participação.

## INTRODUÇÃO

A democracia, na conjuntura da sociedade brasileira, não pode ser entendida apenas como um “método”<sup>2</sup> institucional para se chegar a decisões políticas, em que os indivíduos adquirem o poder de gerir a “coisa pública”, por meio de uma luta competitiva pelo voto popular.

A conjuntura da sociedade brasileira apresenta demandas que não podem ser satisfeitas apenas com uma democracia instrumental ou representativa, mas exige uma democracia “substancial”, ou seja, como afirma Roberto Gargarella<sup>3</sup>, toda pessoa tem igual direito de intervir na resolução dos assuntos que afetam a sua comunidade, vale dizer, todos merecem participar do processo decisório em pé de igualdade.

É objeto da democracia brasileira a racionalização de gastos públicos, para efetivar direitos sociais, que se referem às demandas sociais prestacionais, dentre elas as previstas no art. 6º da Constituição da República (saúde e educação, por exemplo), superação da crise ética do sistema político representativo<sup>4</sup>, superação da miséria, dentre outras demandas e

---

1 Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP (2014/2016). Especialista em Direito Constitucional Positivo, pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal - FESMPDFT (2009/2010). Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Brasília (2003/2008). Professor de Direito Constitucional do UDF. Assessor jurídico no Superior Tribunal de Justiça - STJ.

2 Para Joseph Schumpeter, a democracia caracteriza-se muito mais pela concorrência organizada pelo voto do que pela soberania do povo, ou sufrágio universal, como afirma a teoria clássica. Segundo Schumpeter, *a Democracia é um método político, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas –, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas* (SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984, p. 304).

3 GARGARELLA, Roberto. **Constitución y democracia**. In: ALBANESE, Susana; et al. (Orgs.). *Derecho constitucional*. Buenos Aires: Universidad, 2004. P. 77.

4 Ver: STF, Ação Penal - AP n. 470, Min. Relator Joaquim Barbosa, Pleno – processo judicial alcunhado de “mensalão”.

contingências sociais complexas. Nesta perspectiva, os integrantes da sociedade não apenas passam a exercer o direito de votar, mas também o de participar, exigindo o atendimento de suas prioridades e cobrando a efetiva transparência das ações dos governantes.

O crescente nível de participação representa o sucesso do esforço conjunto da população e do Governo na construção de uma gestão pública verdadeiramente democrática.<sup>5</sup>

O processo de rearticulação dos movimentos populares, ocorrido na década de 1970, seguido pela baixa do regime político ditatorial militar brasileiro e a formação de um Estado Democrático de Direito, no final dos anos da década de 1980, deu origem a uma grande riqueza de propostas de participação popular na gestão pública, como formação das lideranças comunitárias, os Conselhos de Saúde nos Municípios, associações comunitárias, etc., e, na década de 1990, proliferaram experiências concretas, desenvolvidas por governos locais, dentre elas o Orçamento Participativo – OP, que proporcionam a base àqueles que, antes, sempre foram estranhos ao sistema político.

As administrações municipais participativas tornaram-se realidade a partir da experiência inicial realizada em Lages-SC<sup>6</sup>, no final da década de 1970, a qual se seguiram, nos anos de 1980, as experiências de Boa Esperança-ES<sup>7</sup>, de Diadema-SP<sup>8</sup> e de Recife-PE.

Nos Municípios brasileiros, em geral, o OP surge com o objetivo de ampliar a transparência nas ações orçamentárias dos governos locais, estreitar os laços com a população e contribuir com o planejamento e gestão dos recursos públicos.

Portanto, os atores do Executivo e Legislativo local devem estar sensíveis e abertos para o desenvolvimento da capacidade de ouvir e acatar propostas simples e viáveis, apresentadas pela comunidade para a solução dos problemas concretos, rompendo o paradigma, segundo o qual, a população não sabe o que é melhor para si. Assim como também estes atores devem ser responsabilizados pela efetivação das propostas comunitárias postas na Lei Orçamentária.

## 1. SUPERAÇÃO DO GOVERNO AUTORITÁRIO DA DITADURA MILITAR

A sociedade brasileira, posteriormente ao Governo autoritário militar, período durante o qual as desigualdades econômicas e sociais acentuaram-se consideravelmente (1964-1984), passou, a partir da década de 1980, por transformações políticas.

Neste contexto de transformações políticas para superação do autoritarismo, surge uma dúvida fundamental sobre qual processo de tomada de decisões possibilita conciliar liberdade e igualdade em uma sociedade pluralista, e desencantada com o sistema político representativo.

Como afirma Michael Walzer, em obra organizada por Chantal Mouffe, a democracia tradicional falhou na concretização de suas promessas de igualdade e participação cívica. O autor afirma que o sucesso da produção capitalista e as facilidades geradas para melhorar a

<sup>5</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

<sup>6</sup> ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

<sup>7</sup> SOUZA, Herbert José de. **Município de Boa Esperança: participação popular e poder local**. In: MOISÉS, J. A. et. al. **Alternativas populares da democracia: Brasil, anos 80**. Petrópolis: Vozes/CEDEC, 1982.

<sup>8</sup> SIMÕES, Julio Assis. **O dilema de participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.

vida do consumidor não estão “universalmente” disponíveis. Ao contrário, um grande número de pessoas está fora da economia de mercado, vivendo, precariamente, às suas margens.<sup>9</sup>

Adorno e Horkheimer<sup>10</sup>, fazendo uma crítica ao capitalismo industrial da segunda metade do século passado, que viabilizou a revolução tecnológica, grandes trustes, rádio, cinema e a televisão, escreveram o ensaio “Indústria Cultural: o esclarecimento como mistificação das massas”, e depois, em 1967, Adorno fez um resumo sobre a “Indústria Cultural”, que não se trata nem das massas, e nem das técnicas de comunicação como tais:

[...] mas do espírito que lhes é insuflado, a saber, a voz de seu senhor. A indústria cultural abusa da consideração com relação às massas para reiterar, firmar e reforçar a mentalidade destas, que ela toma como dada a priori e imutável.

A denominada “indústria cultural” encontra-se voltada única e exclusivamente para satisfação dos interesses comerciais dos detentores dos veículos de comunicação, que vêem a sociedade como um mercado de consumo dos produtos por eles impostos, dando origem a um processo de massificação da cultura.

Adorno e Horkheimer<sup>11</sup>, afirmam que:

[...] na era das grandes corporações e das guerras mundiais, a mediação do processo social através das inúmeras mônadas mostra-se retrógrada. Os sujeitos da economia pulsional são expropriados psicologicamente e essa economia é gerida mais racionalmente pela própria sociedade. A decisão que o indivíduo deve tomar em cada situação não precisa mais resultar de uma dolorosa dialética interna da consciência moral, da autoconservação e das pulsões. Para as pessoas na esfera profissional, as decisões são tomadas pela hierarquia que vai das associações até a administração nacional; na esfera privada, pelo esquema da cultura de massa, que desapropria seus consumidores forçados de seus últimos impulsos internos.

A partir do conceito de indústria cultural, Adorno e Horkheimer procuram apresentar uma perspectiva dialética, decifrando as determinações objetivas do social, acompanhando o prisma marxista de investigação da objetividade social das formas sociais da produção. Nesta dialética o universal – como sujeição social ou reificação – é imanente e presente objetivamente.

Jürgen Habermas também critica a política em sociedades modernas capitalistas, analisando o conceito de “crise”, em sua obra “A crise de legitimação do capitalismo tardio”, porém, opondo-se aos autores Adorno e Horkheimer, ele busca uma aproximação em relação ao pragmatismo e à teoria analítica da ciência, diferenciando-se da perspectiva dialética de recorte marxiano defendido por estes autores. Habermas<sup>12</sup> afirma que:

9 WALZER, Michael. **The civil society argument**. In: MOUFFE, Chantal (org.). **Dimensions of Radical Democracy: pluralism, citizenship, community**. 2ª impressão, Londres: Verso, 1995. P. 95.

10 HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. **A Indústria cultural: O esclarecimento como mistificação das massas**. In: **Dialética do esclarecimento: Fragmentos filosóficos**. Max Horkheimer & Theodor Adorno. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

11 HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991. P. 190.

12 HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Tradução Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1980. P. 13.

Hoje nas ciências sociais é usado frequentemente um conceito teórico sistêmico de crise. Conforme esta perspectiva sistêmica, as crises surgem quando a estrutura de um sistema social permite menores possibilidades para resolver o problema do que são necessárias para a contínua existência do sistema. Neste sentido, as crises são vistas como distúrbios persistentes da integração do sistema. Pode ser objetado contra a utilidade científico-social deste conceito, que ele não leva em conta as causas internas de uma sobrecarga “sistemática” das capacidades de controle, ou de uma impossibilidade de resolver “estruturalmente” os problemas de controle. As crises nos sistemas sociais não são produzidas através de mudanças acidentais no conjunto, mas através de imperativos sistêmicos inerentes estruturalmente, que são incompatíveis e não podem ser integrados hierarquicamente. Contradições estruturalmente inerentes podem naturalmente, serem identificadas apenas quando formos aptos a especificar estruturas importantes para a existência contínua. Tais estruturas essenciais precisam ser distinguidas de outros elementos sistêmicos, que podem mudar sem o sistema perder sua identidade. A dificuldade de assim claramente determinar os limites e a persistência dos sistemas sociais na linguagem da teoria dos sistemas levanta dúvidas fundamentais sobre a utilidade e o conceito teórico-sistêmico de crise social.

Verifica-se na citada obra, que Habermas alerta que somente quando membros de uma sociedade experimentam alterações estruturais como sendo críticas para a existência contínua e sentem sua identidade social ameaçada, podemos falar em crise. Distúrbios de integração sistêmica só ameaçam a existência contínua até o ponto que a integração social esteve em jogo, isto é, quando os fundamentos consensuais das estruturas normativas forem tão danificados que a sociedade se torne anacrônica. Os estados de crise assumem a forma de uma desintegração das instituições sociais.<sup>13</sup>

Habermas<sup>14</sup> afirma que as ocorrências de crise devem sua objetividade ao fato que elas brotam de irresolvidos problemas de condução. Estes problemas de condução criam problemas secundários que afetam a consciência de um modo específico, precisamente daquele modo como ameaçar a integração social. Ele afirma que um conceito de crise concebido social-cientificamente precisa apreender a conexão entre “integração-sistema” e “integração social”, que derivam de diferentes tradições teóricas. A integração social está relacionada com os sistemas de instituições nos quais os sujeitos da palavra de ação estão socialmente relacionados. Os sistemas sociais são vistos aqui enquanto mundos vitais que estão simbolicamente estruturados. E, os sistemas de integração estão relacionados com os desempenhos condutivos específicos de um sistema auto-regulado. Os sistemas de integração tendo em vista os desempenhos condutivos específicos de um sistema auto-regulado. Os sistemas sociais, segundo Habermas, são considerados segundo o ponto de vista da sua capacidade de manter seus limites e suas existências contínua dominando a complexidade de uma circunstância inconstante.

<sup>13</sup> HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.* P. 14.

<sup>14</sup> HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.* P. 15.

Esta perspectiva sistêmica de crise, permite a distinção entre “modernização capitalista” e “democracia”, que, segundo Habermas, não existe umnexo automático entre estes dois fenômenos. Ele afirma<sup>15</sup>:

[...] não existe umnexo automático entre modernização capitalista e democracia, entre crescimento econômico e liberdade política. Nos países onde não existem equivalentes suficientes para as condições culturais marginais da modernidade europeia, sublinhadas acertadamente por Max Weber, entrelaçam-se a pobreza decorrente do crescimento capitalista, a destruição ecológica, a opressão política e a desapropriação cultural, num círculo negativo, cada vez mais desesperador. Um outro círculo vicioso instalou-se na política do desenvolvimento. As experiências com o fracasso de velhos programas de ajuda para o desenvolvimento forneceram razões e pretextos para a descrente disposição de exportar capital para os países em desenvolvimento. No entanto, basta contemplar as condições de vida bárbaras, onde a modernização não consegue propiciar bem-estar e nem liberdade.

[...] as utopias sociais, que retratam condições nas quais “fatigados e sobrecarregados” passam melhor, e o direito natural, que constrói condições nas quais os “humilhados e ofendidos” podem novamente levantar-se. Os progressos numa dessas dimensões não correspondem necessariamente aos da outra. A Índia oferece o grande exemplo de uma democracia de concorrência introduzida na amplidão de um subcontinente, a qual, no entanto, em nada contribui para eliminar as condições que causaram horror a Günter Grass em Calcutá. De outro lado, o conflito entorno do Kuwait nos traz à memória os emirados do Oriente Médio que prosperaram na base do petróleo, cuja economia moderna, porém, permanece atrelada a condições políticas do feudalismo. Até mesmo exemplos de um desenvolvimento capitalista bem-sucedido – Coréia do Sul ou Taiwan, logo mais a Tailândia e talvez as Filipinas – revelam que é extremamente difícil encontrar um caminho de desenvolvimento econômico sob condições democráticas.

Verifica-se que Habermas, ao analisar, sob uma perspectiva da teoria dos sistemas, o fenômeno da crise em sociedades capitalistas, parte do pressuposto dos “fundamentos consensuais”, isto é, para o autor o que garante a estabilidade do sistema social é o funcionamento das estruturas normativas que possibilitam um espaço de consenso.

A ideia de consenso é importante para o conceito de democracia em Habermas, porque, segundo esse autor, a democracia se estabelece por meio das interações comunicativas dos cidadãos, que se dão por meio de práticas deliberativas decorrentes de um processo discursivo, as quais serão filtradas para a linguagem do direito e decididas pela política, daí o porquê, para Habermas, não existe umnexo automático entre modernização capitalista e democracia. Neste contexto é que se dá o resgate habermasiano do uso público da razão prática, em que os cidadãos, como sujeitos de direitos, participantes ativos da discussão política, não apenas

---

15 HABERMAS, Jürgen. **Passado como futuro**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler; entrevistador Michael Haller. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993. P. 85.

tematizam, mas também decidem através dos canais institucionais os rumos da sociedade histórica.<sup>16</sup>

O modelo deliberativista de Habermas, contudo, não tem por objeto a análise substancial da crise de representatividade política em sociedades capitalistas, como a brasileira, já que apenas limita-se aos espaços de formação de consensos políticos.

A efetiva participação do povo na vida pública não pode limitar-se apenas a formar as instituições representativas e os espaços deliberativos, pois, muitas vezes, não representam a própria vontade da sociedade. É diante disso, que novas formas de participação devem ser utilizadas para expressar a vontade da sociedade, ou seja, de todos os cidadãos.<sup>17</sup>

Conforme sustenta Moisés<sup>18</sup>, o sistema político democrático brasileiro passou a ser posto em “xeque”, deslegitimando-se, progressivamente, perante a massa, em função do crescente descrédito que as políticas públicas implementadas são incapazes de superar:

O entusiasmo democrático dos primeiros tempos cede lugar ao desencanto, à apatia e até à hostilidade em face de distorções que, muitas vezes, envolvem políticos e instituições democráticas; isso é ainda mais grave quando, municiada pela livre circulação de informações que caracteriza o ambiente democrático, a opinião pública toma conhecimento de seguidas e continuadas práticas de corrupção envolvendo membros do governo, do parlamento e dos partidos.

David Held<sup>19</sup> defende que a crise do sistema político representativo, na conjuntura, é resultado de contradições estruturais entre o capitalismo e a própria democracia, porque o Estado adota, por um lado, decisões que sejam compatíveis com os interesses empresariais e que, ao mesmo tempo, pareçam neutras perante os demais interesses, de modo a manter um apoio eleitoral satisfatório ao governo.

Para exemplificar o que o autor sustenta, destaca-se a apuração da corrupção na Administração do Distrito Federal na gestão do Governo José Roberto Arruda (2007-2010), cuja a operação da Polícia Federal para a apuração dos vários crimes de corrupção e licitatórios foi alcunhada de “Caixa de Pandora”<sup>20</sup>.

Trata-se de ação penal que tramita na 7ª (sétima) Vara Criminal da Circunscrição Judiciária de Brasília, e que visa apurar e responsabilizar penalmente condutas criminosas praticadas por ex-gestores do Distrito Federal que facilitaram procedimentos licitatórios e superfaturaram obras públicas em benefício de determinado grupo empresarial, sendo que um dos principais integrantes do grupo suspeito é o ex-Governador, que em um dos pleitos eleitorais obteve um número considerável de eleitores adeptos à sua eleição, mas no curso da

16 NETO, José Querino Tavares; SILVA, Juvência Borges. **Cidadania, movimentos sociais e democracia na realidade social e política brasileira**. In: NETO, José Querino Tavares; SILVA, Juvência Borges (orgs.). **Ações coletivas e construção da cidadania**. Curitiba: Juruá, 2013. P. 54.

17 SILVA, Juvência Borges (coord). **Constituição, cidadania e a concretização dos direitos coletivos**. Curitiba: Juruá, 2015. P. 65.

18 MOISÉS, J. A. **Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática**. São Paulo: Ática, 1995. P. 83.

19 HELD, David. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza, 2001.

20 A Operação Caixa de Pandora é uma ação da Polícia Federal brasileira deflagrada em 27 de novembro de 2009, com o apoio do informante Durval Barbosa e que alcançou grande repercussão no noticiário nacional no final de 2009, devido às graves acusações, documentadas amplamente por vídeos, que lançou sobre um bom número de políticos influentes do Distrito Federal, inclusive o então governador José Roberto Arruda (DEM-DF). A repercussão do caso criou o assim chamado “Mensalão do DEM”, mesmo os envolvidos não sendo necessariamente membros do partido político brasileiro “Democratas”.

campanha, para evitar que fosse declarado inelegível, desistiu da candidatura e apoiou outro candidato que conseguiu disputar o segundo turno.

Davis Held<sup>21</sup> afirma que esse contexto político-econômico coloca o Estado em uma posição de permanente constrangimento no que tange à formulação de políticas públicas para a sociedade, deixando-o refém de uma série de pressões que o incapacita de atender às demandas sociais. Frente à conseqüente erosão da capacidade governista do Estado, tem-se como resultado um cenário de deslegitimação da própria democracia, que passa a figurar como regime político ineficiente aos olhos da população.

Boaventura de Sousa Santos<sup>22</sup> verifica a necessidade de fortalecimento dos mecanismos da democracia participativa para contrabalancear as injustiças decorrentes dessa crise da democracia representativa que em muito prejudica o real detentor do poder, isto é, o povo.

A democracia, portanto, é um processo dialético que a cada etapa de sua evolução incorpora novos conteúdos, enriquecendo-se de novos valores. Nesta perspectiva, a atual crise da democracia representativa irá determinar a construção de novas metodologias para o aperfeiçoamento do princípio democrático, a fim de que os processos decisórios estejam cada vez mais próximos da vontade popular.

## **2. CONEXÃO ENTRE DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, SOBERANIA POPULAR E DIREITO À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Kant<sup>23</sup>, rompendo com as concepções transcendentais divinas da Idade Média, estabelece um conceito ontológico de dignidade da pessoa humana, superando o conceito teológico que faz derivar a moralidade de uma vontade divina infinitamente perfeita.

Com seus postulados éticos, ele abre a roupagem da dignidade, dando a ela contornos ligados a racionalidade, assim o ser humano poderia agir e interagir segundo sua vontade, seu entendimento e sua razão, partindo do ideário de que todos somos iguais e possuidores de ampla liberdade de escolha.

Kant desenvolve o conceito de “boa vontade”, que não é boa por aquilo que promove ou realiza, mas tão somente pelo querer, isto é em si mesma, e, considerada em si mesma, deve ser avaliada em grau muito mais alto do que tudo o que por seu intermédio possa ser alcançado em proveito de qualquer inclinação.

Todos os homens têm já por si mesmos a mais forte e íntima inclinação para a felicidade, porque é exatamente nesta ideia que se reúnem numa soma todas as inclinações, ou seja, em um ser dotado de razão e vontade a verdadeira finalidade da natureza é o seu bem-estar, ou a sua felicidade.

Nesta perspectiva, conservar a própria vida é um dever, e é algo que toda a gente tem inclinação imediata. Kant<sup>24</sup> afirma que:

21 HELD, David. *Op. Cit.*, 2001

22 SANTOS, Boaventura de Sousa. In: *Revista Caros Amigos*, a. 7, n. 78. São Paulo, set. 2003. P. 34-38. Vide: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-Modernidade*. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2001. P. 270/276.

23 Conforme o verbete “Immanuel Kant” da Enciclopédia Britânica (ENCYCLOPEDIA Britannica. Chicago: Encyclopædia Britannica Inc., 2013.

24 KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Tradução de Paulo Quintela. 1. ed. Lisboa: Edições 70, 2007, p. 68.

[...] o Homem, e, duma maneira geral, todo o ser racional, existe como um fim em si mesmo, não simplesmente como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade. [...] Os seres cuja existência depende, não em verdade da nossa vontade, mas da natureza, têm contudo, se são seres irracionais, apenas um valor relativo como meios e por isso se chamam coisas, ao passo que os seres racionais se chamam pessoas, porque a sua natureza os distingue já como fins em si mesmos, quer dizer, como algo que não pode ser empregado como simples meio e que, por conseguinte, limita nessa medida todo o arbítrio (e é um objeto de respeito).

Verifica-se que o filósofo observa que nada mais resta do que a conformidade a uma lei universal das ações em geral que possa servir de único princípio à vontade, isto é, a pessoa deve proceder sempre de maneira que possa querer também que a sua máxima se torne uma lei universal.

Kant foi um dos primeiros filósofos a universalizar a ideia de dignidade, vinculando-a a autonomia moral do homem, enquanto faculdade de determinar a si mesmo e agir em conformidade com a representação de certas leis.

Jürgen Habermas esclarece que Kant expressa o mundo moderno em um edifício de pensamentos, e questiona se o princípio da subjetividade e a estrutura de consciência de si que lhe é imanente são suficientes como fonte de orientações normativas, se bastam para fundar não apenas a ciência, a moral e a arte, de um modo geral, mas ainda estabilizar a formação histórica que se desligou de todos os compromissos históricos.<sup>25</sup>

Habermas ainda questiona se da subjetividade e da consciência de si podem obter-se critérios próprios ao mundo moderno e que, ao mesmo tempo, sirvam para se orientar nele; mas isso significa também que possam ser aptos para a crítica de uma modernidade em conflito consigo mesmo.

Habermas também destaca que o filósofo Hegel, ao criticar Kant, quer, ao mesmo tempo, encontrar a auto compreensão da modernidade de que naquele autor se exprime.

Hegel, ao criticar as posições filosóficas entre natureza e espírito, sensibilidade e entendimento, entendimento e razão, razão prática e razão teórica, juízo e imaginação, eu e não-eu, finito e infinito, saber e fé, pretende responder à crise que está na cisão da própria vida.<sup>26</sup>

A filosofia hegeliana propõe romper com o modo inconsciente e apenas abstrato que propunha a filosofia kantiana, isto é, expõe-se como o pensamento que não pode permanecer enquanto tal, mas deve tornar-se ação.

Na perspectiva hegeliana, a dignidade humana efetiva-se como resultado de um longo processo histórico, e também os direitos que a garantem, incluindo aí os “direitos naturais”, e o próprio sujeito desses direitos.

Kant assevera que autonomia da vontade, entendida como a faculdade de determinar a si mesmo e agir em conformidade com a representação de certas Leis, é um atributo apenas

---

<sup>25</sup> HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. Tradução Luiz Sérgio Repa, Rodnei Nascimento. São Paulo – SP: Martins Fontes, 2000. P. 30.

<sup>26</sup> HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.* P. 32.



encontrado nos seres racionais, constituindo assim, o alicerce da dignidade humana<sup>27</sup>. Já para Hegel, a dignidade é uma qualidade a ser conquistada, o ser humano não nasce digno, mas torna-se digno a partir do momento em que assume a sua condição de cidadão<sup>28</sup>.

Hegel, introduzindo a história em sua compreensão de dignidade humana, entende que esta se constrói e realiza-se mediante a relação com o outro. Enquanto para Kant o respeito à autonomia de um pode resultar na limitação dos demais, caracterizando uma valorização do individual; para Hegel, o reconhecimento de um outro igualmente digno somente pode-se compreender mediante a consideração de uma coletividade construída no âmbito das relações. Sob o prisma meramente ontológico, ou religioso, a dignidade não serve de parâmetro para demarcar concretamente as questões éticas atuais que envolvem a vida humana. Ela necessita ser descentralizada do indivíduo e colocada na base das relações e no desenvolvimento histórico humano.<sup>29</sup>

Verifica-se que, para Hegel ser livre é ser sujeito, assim como ser sujeito é ser livre, uma vez que o sujeito não possui a liberdade, ele é liberdade. Entretanto, a liberdade efetivamente manifestada ocorre na intersubjetividade, na comunidade ética de sujeitos que reconhecem o outro. O sujeito hegeliano, portanto, não enxerga apenas seu eu singular, mas também um eu universal, atribuindo ao outro a mesma atividade livre que atribui a si mesmo. O conceito de vontade livre não é o de uma vontade isolada, mas sim o de uma vontade, que, unificada sob a lei da liberdade, é de todos aqueles que gozam do direito. Assim, apenas por um longo processo, o Espírito alcança a forma plena da liberdade. Este processo é a História, que, em sua essência, é o progresso na consciência da liberdade.<sup>30</sup>

Ingo Wolfgang defende que o homem não pode ser tratado como um fim em si mesmo, um mero objeto, no qual se coloca uma taxaço.

O ser transcende barreiras de determinismos prévios, é detentor do livre arbítrio podendo criar, recriar e modelar a sua vida segundo suas vontades, de acordo com Wolfgang a dignidade humana pode ser considerada<sup>31</sup>:

[...] a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Segundo Pietro Alarcón de Jesús, a tendência dos ensinamentos constitucionais é no sentido de reconhecer e valorizar o ser humano como a base e o topo do direito.<sup>32</sup>

27 KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Madri: Tecnos, 1989.

28 HEGEL, G. **Lições Sobre a Filosofia da História Universal**. Madri, Filosofia do Direito. México, 1985

29 ALMEIDA, Silvana Colombo de. **Anais do seminário dos estudantes de pós-graduação em filosofia da UFSCar**. 10ª ed. 2014. ISSN (digital) 2358-7334.

30 HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **A Razão na história: uma introdução geral à filosofia da história**. Tradução de Beatriz Sidou. -- 2. ed. --São Paulo: Centauro, 2001. P. 22.

31 SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 4ª Edição, pág. 60.

32 JESÚS, Pietro Alarcón de. **Patrimônio Genético Humano: e Sua Proteção na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Método, 2004, p. 244-256.

Portanto, para proteger a pessoa em sua dignidade faz-se necessário ampliar o conceito desse valor e promover a emancipação da sociedade, mais um passo da raça humana no sentido de distribuir de forma equânime o que, pelo trabalho de todos, foi e é conquistado.

Na conjuntura política da sociedade brasileira, não é possível haver reconhecimento da dignidade da pessoa humana em uma filosofia racional kantiana que prioriza o individualismo, porque somente no reconhecimento do “outro” é possível efetivar o ideal de soberania popular, e isso é um processo que se constrói em democracia participativa.

O parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República brasileira<sup>33</sup> é a base para os processos participativos de tomada de decisões por cidadãos, como por exemplo, o processo do Orçamento Participativo – OP, que também indaga sobre a possibilidade de novos caminhos que levem à participação mais efetiva dos cidadãos, na condução do processo sempre em construção da democracia, já que, incorporando os princípios que foram sendo sedimentados pela trajetória dos direitos fundamentais, dentre eles a “dignidade da pessoa humana” (art. 1º, inc. III, da Constituição brasileira), esse dispositivo constitucional contém o comando para a implementação de um modelo de democracia que não é exclusivamente representativo.

Sobre “soberania popular” e exclusão social, Friedrich Müller<sup>34</sup> tem uma contribuição significativa, pois, ele fala em discriminação de parcelas consideráveis da população, a quem é permitida a presença física no território nacional, embora elas sejam excluídas dos sistemas prestacionais econômicos, jurídicos, políticos, educacionais, médicos e dos sistemas de treinamento.

Müller sustenta que é uma grande leva de marginalizados que não existe apenas nos países “periféricos”, mas também no Estados Unidos, França, Alemanha e outros países “ricos”. A marginalização leva a uma reação em cadeia de exclusões, cuja consequência é o rebaixamento do status econômico, a depravação cultural e a apatia associada à pobreza política. Friedrich Müller<sup>35</sup> afirma:

Conforme ensina a experiência, as distorções no campo do Estado de Direito assumem aqui proporções estorcedoras: por um lado se recorre à maior parte da população, por outro lado não se investe essa parte da população de direitos; por um lado a maior parte da população é “integrada” na condição de obrigada, acusada, demandada, por outro lado ela não é integrada na condição de demandante, de titular de direitos. Os direitos fundamentais não estão positivamente à disposição dos indivíduos e dos grupos excluídos, mas os direitos fundamentais e humanos destes são violados (de forma repressiva e de outras formas). Normas constitucionais manifestam-se para eles “quase só nos seus efeitos limitadores da liberdade”, seus direitos de participação política aparecem – diante do pano de fundo a sua depravação – preponderantemente só no papel, assim como também o acesso aos tribunais e à proteção jurídica. A constituição não pode impor o código direito/não-direito diante do metacódigo; ela fracassa na tarefa de acoplar de forma confiável o direito, a política e a sociedade. Os superintegrados dispõem

33 Artº [...] Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB)..

34 MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Tradução Peter Naumann, revisão da tradução Paulo Bonavides. 4ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. P. 91.

35 MÜLLER, Friedrich. *Op. Cit.* P. 76/77.

exclusivamente da constituição; a inconstitucionalidade ou contrariedade ao direito da sua ação ou da ação dos “seus” políticos, peritos, milicianos não se torna objeto de procedimentos jurídicos normalizados e com isso nem se torna tema no sentido forte desse termo. O código jurídico está subordinado [üintersteht] ao código político, o direito está subordinado à economia, o Estado está subordinado à atividade econômica – com as consequências já insinuadas para os economicamente fracos, que quer dizer, para a maior parte da população. Então já não admira mais que a reivindicação de direitos de cidadania por parte de subcidadãos excluídos, subintegrados, seja “identificada constantemente como subversão”.

A conjugação dos direitos humanos (princípio da dignidade da pessoa humana) com o princípio da soberania popular possibilita a formulação do direito à participação, como expressão fundamental da autonomia política.

Habermas<sup>36</sup> procura justificar a conexão interna existente entre direitos humanos e soberania popular de maneira diferente da justificação de Kant e Rousseau, pois, segundo Habermas, ambos concebem a noção de soberania como a unificação prática da razão e da vontade soberana, de tal modo que a ideia de direitos humanos e o princípio da soberania popular interpretam-se mutuamente. No entanto, Kant se distancia de Rousseau, na medida em que obtém o princípio universal do Direito mediante a aplicação a priori do princípio moral do “imperativo categórico”. Rousseau fornece à ideia de autolegislação uma interpretação mais ética que moral. A soberania popular em Rousseau é concebida por meio do pacto ou contrato social, mediante o qual os indivíduos se tornam cidadãos com elevado senso ético, voltados para o bem comum.

Habermas sustenta que a conexão interna entre direitos humanos e soberania popular reside no conteúdo normativo de um modo de exercício da autonomia política, que não é assegurado apenas por leis formais e abstratas, isto é, a força legitimadora de um processo discursivo de tomada de decisões e de vontade conta com a ação de forças ilocucionárias vinculantes. O uso da linguagem voltado para o entendimento produz posições convincentes, através da busca do melhor argumento, capaz de levar os indivíduos a aquiescerem sem coerção.

Esta teoria deliberativa de Habermas, contudo, não traz respostas para o problema formulado por Friedrich Müller sobre a exclusão social, porque a democracia deliberativa apenas preocupa-se com os espaços de deliberação social, e não com a realidade de cada um dos interlocutores. E, conseqüentemente, o “melhor discurso” nem sempre representa democraticamente as contingências de uma comunidade, principalmente em sociedades complexas e pluralistas, como a brasileira.

Portanto, Habermas critica a metafísica racional de Kant, contudo, na sua “teoria do agir comunicativo” ainda está atrelado ao “eu” da racionalidade kantiana, mas, agora ressalta a construção de espaços para manifestações linguísticas dos vários “eus” que possam existir, e a formação de um consenso, pelo “melhor discurso”.

<sup>36</sup> HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Tradução Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1989. P. 67.

### 3. DEMOCRACIAS COMPLEXAS E DIVERSIDADE DE CONTINGÊNCIAS

A participação social tem sido salientada nas últimas décadas como elemento importante na consolidação da democratização das políticas públicas no Brasil.

Compreendida neste artigo como um movimento intencional de sujeitos interessados, tendo como objeto central recursos disponibilizados nos espaços públicos, e que supõe a construção de relações comunicativas em prol do bem comum, da equidade e da justiça social, principalmente na alocação de recursos públicos em obras e serviços sociais.

Ressalta-se que o orçamento participativo, assim como os conselhos comunitários, não se trata de um espaço deliberativo para a formação de um consenso na sociedade local de um Município sobre o melhor discurso, mas sim um processo em que vários integrantes de comunidades distintas em uma mesma cidade, dentre eles, as lideranças comunitárias, conselhos de bairros, representantes de associações civis e ONGs, etc., discutem contingências locais e alocações de recursos públicos para resolução destas, discutindo inclusive a autorregulação do processo participativo.

Chantal Mouffe<sup>37</sup>, opondo-se ao consenso que a teoria do agir comunicativo de Habermas objetiva, questiona sobre qual de fato é o modelo de democracia em sociedades contemporâneas e complexas, isto é, ela questiona sobre o que é uma sociedade democrática, se é uma sociedade pacificada e harmoniosa onde as divergências básicas foram superadas e onde se estabeleceu um consenso imposto a partir de uma interpretação única dos valores, ou se é uma sociedade com uma esfera pública vibrante onde muitas visões conflitantes podem se expressar e onde há uma possibilidade de escolha entre projetos alternativos legítimos.

Mouffe<sup>38</sup> defende que é um equívoco acreditar que uma “boa sociedade” é aquela na qual os antagonismos foram erradicados e onde o modelo adversarial de política se tornou obsoleto.

Para Chantal Mouffe, a crise da democracia liberal se deve à redução do político a uma atividade instrumental, isto é, o esvaziamento do sentido do político decorreu da limitação da democracia a um mero conjunto de procedimentos neutros, da transformação dos cidadãos em consumidores políticos, e da insistência liberal em uma suposta “neutralidade” do Estado.<sup>39</sup>

Na perspectiva democrática defendida por Chantal Mouffe<sup>40</sup>, a elaboração de uma cidadania democrática é crucial para aquilo que ela chama de “democracia radical”, ou seja, é imperioso reafirmar a visão de cidadania com “um sistema de direitos constitucionalmente garantidos a todos os membros da comunidade política”, e direitos que devem ser “não apenas políticos, mas também sociais”, de modo a restabelecer a ligação entre cidadania política e social, uma contribuição da social democracia que o neoliberalismo refuta.

Para Mouffe o objetivo da democracia radical e plural “não é criar um tipo completamente novo de sociedade, mas usar os recursos simbólicos da tradição democrática liberal para lutar contra relações de subordinação”.<sup>41</sup>

37 MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996. *Ez*, MOUFFE, Chantal. **Cidadania, democracia e a questão do pluralismo**. Política & Sociedade. Florianópolis, n. 3, p.11-26, out.2003.

38 MOUFFE, Chantal. **Cidadania, democracia e a questão do pluralismo**. Política & Sociedade. Florianópolis, n. 3, p.11, out.2003.

39 MOUFFE, Chantal. **Radical democracy or liberal democracy?** In: TREND, David. **Radical Democracy: Identity, citizenship, and the State**. New York: Routledge, 1996. P. 19/26.

40 MOUFFE, Chantal. **Dimensions of Radical Democracy: pluralismo, citizenship, community**. 2ª impressão. Londres: Verso, 1995. P. 3.

41 MOUFFE, Chantal. **Radical democracy or liberal democracy?** Op. Cit. P. 20.

A proposta de Chantal Mouffé, então, consiste na radicalização dos princípios ético-políticos da democracia moderna, a saber, a ideia de liberdade e igualdade para todos. Um projeto que deve ser encarado não “como uma ruptura com as ideias da democracia moderna, mas como a realização desses ideais”.<sup>42</sup>

Ela critica o pensamento democrático contemporâneo marcado por uma concepção política racionalista, universalista e individualista, cuja principal fraqueza é manter-se cego à especificidade do político na sua dimensão de conflito/decisão e não poder apreender o papel construtivo do antagonismo na vida social. Em face disso, a democracia radical refuta a ideia de que a noção de antagonismo poderia ser dispensada, e assevera que uma tal ideia representa um risco à própria democracia, uma vez que nos deixa desprevenidos perante a manifestação de antagonismos não reconhecidos. No ensaio “Democracia, cidadania e a questão do pluralismo”, afirma que<sup>43</sup>:

O argumento central que buscarei sustentar neste ensaio é que o tipo de teoria política democrática dominante atualmente não pode nos ajudar a entender a importância do dissenso numa sociedade democrática. Ela é incapaz de captar as diferentes formas de antagonismos que emergem em nosso mundo globalizado, pós-guerra fria, e de enfrentar um tipo de política democrática que poderia dar conta deles. Isto porque considero que é necessário desenvolver um novo modelo, ao qual denomino “pluralismo agonístico” e sobre o qual gostaria de apresentar algumas reflexões.

Ao analisar a crítica da democracia liberal de Carl Schmitt, Chantal Mouffé destaca “o papel central da relação amigo/inimigo em política” e nos torna conscientes “da dimensão do político que está ligada à existência de um elemento de hostilidade entre os seres humanos”<sup>44</sup>. Ela assevera que Carl Schmitt já advertia “acerca da incapacidade do pensamento liberal de pensar em termos políticos e do redirecionamento do político para os discursos econômico, moral e jurídico”<sup>45</sup>.

O aspecto central do debate entre Schmitt e Chantal Mouffé é, então, a indagação acerca da possibilidade de estabelecimento de consenso em um ambiente democrático e liberal, tangenciando a questão do pluralismo e de como poderia o liberalismo coexistir com a democracia. Mouffé, conclui, que o pensamento liberal é “cego” para o político, que o individualismo liberal não entende “a formação das identidades coletivas” e, acima de tudo, que “o político em sua dimensão antagônica não desaparecerá simplesmente por sua negação” e que “uma tal negação conduzida à importância” da própria democracia, como vem acontecendo na “sua inabilidade para compreender a natureza e as causas dos novos fenômenos do populismo de extrema-direita”<sup>46</sup>.

42 MOUFFE, Chantal. **Democracy – Radical and Plural**. CDS Bulletin – Center for the Study of Democracy, v. 9, n. 1, p. 10, Inverno 2001-2002.

43 MOUFFE, Chantal. **Democracia, cidadania e a questão do pluralismo**. Política e sociedade, Florianópolis, n. 3, out. 2003, p. 11-26.

44 MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. *Op. Cit.* P. 13.

45 MOUFFE, Chantal. **Politics and Passions: The stakes of democracy**. Londres: Centre for the Study of Democracy, 2002. P. 2/3.

46 MOUFFE, Chantal. **Politics and Passions: The stakes of democracy**. Londres: Centre for the Study of Democracy, 2002. P. 5.

Mouffe defende que a democracia deve permitir a abertura, o reconhecimento da contingência, a aceitação de que os sentidos são plurais, irreduzíveis a uma única possibilidade significativa, eis a proposta da “democracia radical”<sup>47</sup>.

A partir do entendimento, segundo o qual o “adversário” não é um “competidor”, como defende o liberalismo, mas deve ser entendido como “o oponente com quem se divide uma lealdade comum aos princípios democráticos de liberdade e igualdade para todos, enquanto discordam a respeito de sua interpretação”<sup>48</sup>, Chantal Mouffe desenvolve a proposta de um pluralismo agonístico, que é uma tentativa de enfrentar os assuntos que o modelo democrático deliberativo e o modelo agregativo, com seus sistemas racionalista e individualista não conseguiram solucionar, em que a principal tarefa da política democrática não é eliminar as paixões à esfera privada e estabelecer um consenso racional na esfera pública; mais do que isso, é domesticar as paixões e mobilizá-las para os fins democráticos, bem como criar formas coletivas de identificação ao redor de objetivos democráticos.

Chantal Mouffe<sup>49</sup> afirma que:

As conseqüências das teses acima mencionadas para a política democrática são de longo alcance. Elas nos provêm um terreno teórico necessário para formular um modelo alternativo de democracia, mais apropriado às tarefas que nos confrontam hoje e que chamei de “pluralismo agonístico”.

Para esclarecer as bases desta visão alternativa, proponho uma distinção entre “o político” e “política”. Por “político” refiro-me à dimensão do antagonismo que é inerente a todas as sociedades humanas, antagonismo que pode assumir formas muito diferentes e emergir em relações sociais diversas. “Política”, por outro lado, refere-se ao conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabelecer uma certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre potencialmente conflituosas, porque afetadas pela dimensão do “político”.

Mouffe sustenta que é apenas quando admitimos esta dimensão do “político” e entendemos que “política” consiste em domar a hostilidade e tentar neutralizar o antagonismo que existe nas relações humanas, que podemos posicionar a questão fundamental para a política democrática.

Em face disso, para ela, a questão fundamental não é alcançar um consenso racional, onde não existiriam exclusões, e conseqüentemente, um “eles”, que significaria a própria destruição do conceito de “nós”. Pelo contrário, a democracia moderna deve reconhecer e legitimar a existência dos conflitos e criar mecanismos capazes de garantir que os “outros” sejam vistos como “adversários” e não “inimigos”. Nesta perspectiva, os conflitos, ao invés de tomarem formas antagônicas, de “lutas entre inimigos”, serão “agonísticos”, com “lutas entre adversários”. O objetivo da democracia política, para Mouffe, será, portanto, transformar o potencial antagonismo em agonismo.<sup>50</sup>

47 KOZICKI, Katya. **A política na perspectiva da filosofia da diferença**. In: OLIVEIRA, Manfredo; AGUIAR, Odílio Alves; SAHD, Luiz Felipe Neto de Andrade e Silva (Orgs.). **Filosofia política contemporânea**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003. P. 142.

48 MOUFFE, Chantal. **Politics and Passions: The stakes of democracy**. *Op. Cit.* P. 8/9.

49 MOUFFE, Chantal. **Democracia, cidadania e a questão do pluralismo**. Política e sociedade, Florianópolis, n. 3, out. 2003, p. 15.

50 MOUFFE, Chantal. **Politics and Passions**. *Op. Cit.* P. 8/9.

É nesta perspectiva de Chantal Mouffe de diálogo plural e agonístico que devem ser entendidos os processos participativos de tomada de decisão, como o orçamento participativo e os conselhos comunitários.

Fedozzi argumenta, em artigo científico, que o orçamento participativo é importante no cenário político brasileiro, pois, ao longo de anos, a prática orçamentária não era levada a sério, isto é, o orçamento público, no cenário da política da sociedade brasileira, foi discutido e planejado enquanto um instrumento das práticas patrimonialistas, corriqueiras na gestão do Estado. Verifica-se uma dualidade entre o que está orçado no papel e aquilo que é implementado de fato, até porque o orçamento público sempre foi “um instrumento privilegiado de acesso clientelístico aos recursos públicos através de processos de “barganha” – seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como distribuição de recursos mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais ou privados”.<sup>51</sup>

Para Fedozzi<sup>52</sup>, este tipo de prática baseada em regras pessoais dificultam a consolidação e a consumação da cidadania enquanto um valor democrático. Desta forma, a discussão sobre os orçamentos com segmentos excluídos da sociedade civil, pode ser considerada como um avanço democrático, um processo inclusivo e legítimo, ou seja, o OP ocupa uma posição importante no sistema decisório da gestão, em face disso a sua idealização, aceitação e implementação tornam-se um desafio constante.

Portanto, o processo de tomada de decisões no OP corrobora aquilo que Chantal Mouffe defende no modelo de “democracia radical”, porque possibilita a existência de identidades coletivas para a viabilidade de projetos de política orçamentária (essencial para as contingências de políticas públicas, como por exemplo, sistema público de saúde, mobilidade social, sistema público de educação, saneamento básico, urbanização, etc.), tratando-se de uma cidadania como “ação coletiva”, já que funciona em uma estrutura de conselhos ou assembleias realizadas nas comunidades de várias regiões administrativas do Distrito Federal, o que fortifica a concepção de cidadania baseada na permanente e regular participação em atividades políticas que, dada a contingência e a relatividade de todo o sentido ou identidade das sociedades contemporâneas, não pode admitir o “estabelecimento de uma fundação única ou de um único centro para funcionar como base de coesão social”<sup>53</sup>, até porque, verificar-se-á nos próximos capítulos, que existem vários modelos de OP que respeitam as peculiaridades econômico-financeiras, políticas, culturais, etc., de cada Município que adota esta política orçamentária.

#### **4. CRISE ÉTICA DO SISTEMA DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO NO BRASIL**

As manifestações populares que ocorreram no Brasil durante os meses de junho e julho de 2013, e a crise ética na conjuntura da presidência da Câmara dos Deputados, além do procedimento de impeachment da Presidente da República na gestão Dilma Rousseff, demonstram a necessidade de substanciais mudanças no sistema político vigente, o que pode

51 FEDOZZI, Luciano. **Participação nos Governos Locais do Brasil Contemporâneo**. In: Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães - FLEM VIII: **Gestão Pública e Participação**. Salvador: FLEM, 2005. P. 144.

52 FEDOZZI, Luciano. *Op. Cit.* P. 145.

53 KOZICKI, Katya. *Op. Cit.* P. 143.

abrir a possibilidade de robustecer e inovar os instrumentos de democracia participativa para recuperar a legitimidade democrática das principais decisões políticas.

As manifestações de 2013 na sociedade brasileira apresentaram peculiaridades que a distinguíram de movimentos sociais tradicionais, porque se notou a mobilização por meio das chamadas “redes sociais”, recurso tecnológico indisponível em manifestações de décadas passadas, o que contraria alguns entendimentos formulados por Adorno e Horkheimer na formulação daquilo que estes autores chamam “indústria cultural”<sup>54</sup>, ou seja, a tecnologia do “mercado de consumo da informação” foi utilizada para a manifestação social.

Outras peculiaridades devem ser destacadas, como por exemplo, despolitização “político-partidária” das reivindicações, isto é, os manifestantes demonstraram politização no pensar e agir, mas sem a tradicional intervenção das “bandeiras político-partidárias”, tão intensas nas manifestações pretéritas; os movimentos foram pulverizados pela diversidade temática de pautas e que se traduziu na inexistência de lideranças consolidadas, fator inclusive de que o Governo se valeu para justificar a dificuldade de diálogo com a população; verificou-se ainda manipulação e distorção de fatos pelo governo, mídia e movimentos, isto é, como Márton Reis<sup>55</sup> argumenta, de um lado os representantes dos poderes constituídos em uma zona de conforto, sem abrir espaço para um diálogo, limitando-se a decisões que ora se excediam na repressão ora se excediam na leniência, sempre sem a capacidade de ouvir a população e os integrantes das manifestações; de outro lado, os integrantes das manifestações de rua não foram necessariamente as lideranças ideológicas de tais movimentos, pois, embora houvesse a dificuldade de identificar tais lideranças, verificou-se a existência de muitas pessoas oportunistas que se “infiltraram” nas manifestações com interesses escusos, e muitos destes utilizaram-se de injustificada e desmedida violência contra pessoas e contra patrimônio público e privado com finalidades que, se ainda não estão claras, revelaram certa deturpação dos objetivos, no geral, reivindicados. A mídia, por sua vez, demonstrou-se perplexa, e muita dificuldade ao se deparar com uma situação extremamente peculiar na conjuntura pós-redemocratização, ao aparentar certa hesitação na cobertura dos fatos e levando em consideração o trabalho até então desenvolvido em temas análogos, não foram poucos os jornalistas e emissoras de televisão hostilizados pelos manifestantes.<sup>56</sup>

Na conjuntura política da sociedade brasileira, verifica-se que os legisladores enfrentam algumas dificuldades na garantia da função legislativa. Isso se deve a diversos fatores, como a crescente tecnicidade dos projetos, demora e burocracia excessiva dos processos legiferantes, quando é necessário agir imediatamente, também se deve às resistências dos parlamentares em adotarem medidas úteis, porém impopulares, além das divisões políticas e ausência de maioria, que tornam cada decisão o resultado de compromissos laboriosamente negociados.<sup>57</sup>

O desenvolvimento da iniciativa do executivo, ampliação de suas competências e a adoção de regulamentos nas matérias reservadas à lei, ou seja, adoção de medidas provisórias, conseqüentemente, foram instrumentos inseridos no sistema político para remediar a crise de

54 HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. **A Indústria cultural: O esclarecimento como mistificação das massas.** In: **Dialética do esclarecimento: Fragmentos filosóficos.** Max Horkheimer & Theodor Adorno. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991

55 REIS, Márton. **O gigante acordou: Manifestações, ficha limpa e reforma política.** Rio de Janeiro: LeYa, 2013. P. 26/42.

56 BARBOSA FILHO, Roberto Inácio; CAETANO DO NASCIMENTO, Marcos Henrique. **Educação em direitos: Uma conquista da democracia participativa.** In: BORGES SILVA, Juvêncio; LEHFELD Lucas de Souza (coord.). **Constituição, cidadania e a concretização dos direitos.** Curitiba: Juruá Editora, 2015. P. 72/73

57 BURDEAU, Georges. **Traité de science politique.** Paris: LGDJ, 1974, v. 8, p. 554.



eficiência do legislativo, porém, isto tem permitido uma maior intervenção do executivo em matéria de legislação.<sup>58</sup>

Na sociedade brasileira, portanto, existe uma função legislativa do Poder Público que enfrenta diversas intervenções da função executiva, seja por meio de edições excessivas de medidas provisórias por esta função, o que de certa forma controla a agenda do Congresso Nacional, seja pelo jogo de influência na nomeação ministerial, ou corrupção moral e ética direta dos senadores e deputados; sofre ainda com um executivo que está mais preocupado com a implementação de políticas secundárias, voltadas para a intervenção do Estado no domínio econômico-financeiro, que beneficiam grandes blocos empresariais, não implementando políticas primárias como as garantidas na Constituição, tidas por Direitos Sociais, ou Garantias Fundamentais, como saúde e educação.

Ante a ausência de Estado – Executivo – na implementação de políticas públicas essenciais, a sociedade brasileira remedia os diversos problemas advindos desta ausência, por meio da intervenção da função judicial, o que não resolve efetivamente o problema, até porque, ele é complexo, e prescinde de solução complexa.

Não existe no Brasil uma efetividade satisfatória do texto constitucional, a sociedade enfrenta uma crise de representação política, na medida em que muitos projetos e programas sociais não são efetivados.

Verifica-se que a Constituição brasileira determina princípios administrativos complexos e subjetivos para os agentes políticos da Administração Pública – princípio da moralidade e impessoalidade, por exemplo – porém, a corrupção no sistema político representativo brasileiro atingiu um estágio “institucional”, haja vista a estrutura da corrupção dos ocupantes de cargos políticos no governo Luís Inácio Lula da Silva, alcunhada de “mensalão”.

Os fatos criminosos oriundos dessa organização corrupta da política brasileira, denominada “mensalão”, foram apurados pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que ao receber a denúncia do Ministério Público, transcreve os seguintes trechos em acórdão<sup>59</sup>:

[...] CAPÍTULO II DA DENÚNCIA. IMPUTAÇÃO DO CRIME DE FORMAÇÃO DE QUADRILHA OU BANDO (ARTIGO 288 DO CP). CIRCUNSTÂNCIAS DE TEMPO, MODO E LUGAR DO CRIME ADEQUADAMENTE DESCRITAS. ELEMENTO SUBJETIVO ESPECIAL DO CRIME DEVIDAMENTE INDICADO. ESTABILIDADE DA SUPOSTA ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA CONSTATADA. COMUNHÃO DE DESÍGNIOS DEMONSTRADA NA INICIAL. TIPICIDADE, EM TESE, DAS CONDUTAS NARRADAS. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS. EXISTENTES SUFICIENTES INDÍCIOS DE AUTORIA E MATERIALIDADE. DENÚNCIA RECEBIDA.

[...] “CAPÍTULO III DA DENÚNCIA. SUBITEM III.1. CORRUPÇÃO ATIVA E PASSIVA. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE. PRESENTE A JUSTA CAUSA PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO PENAL. [...]

58 MORTATI, Costantino. *Istituzioni di diritto pubblico*. Padova: Cedam, 1969, v. 2, p. 629.

59 *Inq* 2245/MG. Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA. Tribunal Pleno. DJ 09-11-2007; PP-38; VOL. 2298-01; Pg. 1.

A peça acusatória (ação penal pública) do Ministério Público Federal – MPF, conforme consta na citada decisão do STF, descreveu a prática, em tese, do crime de formação de quadrilha pelos acusados (dentre eles encontram-se membros políticos das funções legislativa e executiva do Poder Público), narrando todos os elementos necessários à conformação típica das condutas.

A associação criminosa formou-se em meados do ano de 2002, quando já estava delineada a vitória eleitoral do partido político a que pertencem os supostos mentores dos demais crimes narrados pelo Ministério Público Federal.

Cabe ressaltar que a suposta “quadrilha” teria funcionado a partir do início do ano de 2003, quando os crimes para os quais ela em tese se formou teriam começado a ser praticados, sendo que estão descritos na denúncia tanto o elemento subjetivo especial do tipo (finalidade de cometer delitos) como o elemento “estabilidade da associação”.

A decisão do STF, que acolhe a denúncia, descreve sucintamente que a dinâmica dos fatos se protraí no tempo, começando em meados de 2002 e tendo seu fim com o depoimento de um dos acusados, em 2005.

Foram realizadas inúmeras reuniões nas quais, aparentemente, decidiu-se o modo como se dariam os repasses das vultosas quantias em espécie, quais seriam os beneficiários, os valores a serem transferidos a cada um, além da fixação de um cronograma para os repasses, cuja execução premeditadamente se protraía no tempo.

Os autos do Inquérito revelam a presença de indícios de que os acusados, agentes políticos, no afã de garantirem a continuidade do projeto político da agremiação partidária a que pertencem ou pertenciam, teriam engendrado um esquema de desvio de recursos de órgãos públicos e de empresas estatais, com a finalidade de utilizar esses recursos na “compra” de apoio político de outras agremiações partidárias, bem como para o financiamento futuro e pretérito das suas campanhas eleitorais.

A denúncia do Ministério Público descreve ainda o mecanismo de “lavagem de capitais”, permitindo que se realizassem, nas dependências de agências da instituição (São Paulo, Minas Gerais, Brasília e Rio de Janeiro), as operações de saque de vultosas quantias em pecúnia, sem registro contábil, operacionalizadas por meio de mecanismos tendentes a dissimular os verdadeiros destinatários finais dos recursos.

Verifica-se que um dos acusados das práticas criminosas ocupava a Presidência da Câmara dos Deputados, no momento em que os fatos ocorreram, e os elementos indiciários constantes do Inquérito, dos quais se extrai a informação de que ele teria recebido quantia proveniente da empresa administrada por outro acusado, constituem indícios idôneos de materialidade e autoria do delito de corrupção passiva.

A ação penal foi julgada parcialmente procedente pelo Supremo Tribunal Federal – STF, reconhecendo-se a estrutura da corrupção do sistema político representativo brasileiro, e alguns ex-agentes políticos integrantes da Câmara dos Deputados foram condenados.

Ante este quadro de corrupção da política representativa brasileira, torna-se quase impossível a efetivação de preceitos democráticos fundamentais, como a implementação de políticas públicas voltadas para a satisfação dos programas constitucionais de educação, saúde, cultura, dentre outros.

Não se deve negar que, em decorrência das peculiares características culturais, econômicas e políticas de nosso povo, resultantes de nossa herança ibérica e do modo como se operou, em nosso país, a institucionalização do Poder, o nosso sistema de representação tem apresentado uma forte tendência às crises políticas, à concentração do poder e à ineficácia da asseguaração dos direitos e garantias.

Pode ser citado como exemplo de princípio tradicional, e não racional, que ainda influencia o quadro administrativo e político de regiões do Brasil, a presença da forma “coronelista”<sup>60</sup> de governo. A sociedade brasileira ainda não superou efetivamente o “voto por cabresto”.

Cada sociedade apresenta peculiaridades em sua organização jurídica fundamental, ou “quadro administrativo”, suficientes para distingui-la de outra sociedade. E, particularmente, na sociedade brasileira vislumbra-se uma Constituição que legitima o Estado Democrático de Direito, possui diversos princípios fundamentais individuais e sociais importantes, além de estabelecer princípios evoluídos para a Administração Pública, porém, em boa parte das regiões do país, possui um quadro administrativo tradicionalista e não racional, onde não vigoram princípios republicanos.

O Brasil enfrenta problemas infraestruturais em diversas frentes como educação, saúde, saneamento, consequência da ineficiência da máquina pública, concentração de renda, e, por fim, devido ao mau planejamento, e consequentes déficits fiscais e orçamentários. São questões que devem ser resolvidas o mais urgentemente possível.

A representação política deve ter como atribuição o controle da qualidade das despesas públicas, avaliando seus efeitos e seus impactos na sociedade, facilitando a implementação das políticas públicas. Contemporaneamente, seu objetivo maior deve ser assegurar a boa governança no trato da coisa pública, por meio de uma gestão moderna, eficiente e eficaz, que controle o uso dos recursos de modo racional e econômico. Uma gestão transparente, que garanta ao cidadão saber como estão sendo gastos seus recursos, orientada para os resultados da ação. Insere-se, desta feita, o conceito de eficiência, eficácia e efetividade no processo de representação parlamentar em paralelo à atividade governamental e administrativa.

Não será possível a superação da crise de representatividade política, sem a sociedade modificar alguns comportamentos perniciosos, como os desvios de finalidade por parte da função executiva do Poder Público na execução dos gastos e as falhas dos mecanismos de controle hoje existentes, carecedores de um maior engajamento tanto da função legislativo quanto dos cidadãos em geral. Este é um questionamento que surge, ante o descaso cometido pelo Governo na execução dos gastos públicos, uma vez que geralmente só executa a parte que lhe rende proveitos políticos.

Para uma representatividade política eficiente, é necessária uma maior participação dos cidadãos no processo político, para tanto não é apenas suficiente a eleição em sentido estrito, mas também uma participação ampla da população nos processos de decisão, como iniciativas

---

60 O coronelismo foi um sistema de poder político que vicejou na época da República Velha (1889-1930), caracterizado pelo enorme poder concentrado em mãos de um poderoso local, geralmente um grande proprietário, um dono de latifúndio, um fazendeiro ou um senhor de engenho próspero.

A forma institucional deste sistema de poder político surgiu com a formação da Guarda Nacional, criada em 1831, como resultado da deposição de dom Pedro I, ocorrida em abril daquele ano. Inspirada na instituição francesa, forjada pelos acontecimentos de 1789, a “guarda burguesa” era uma milícia civil que representava o poder armado dos proprietários que passaram a patrulhar as ruas e estradas em substituição às forças tradicionais, derrubadas pelos revolucionários.

populares, consultas públicas, e implementação de instrumentos que permitem um controle político direto, além da conscientização política da sociedade, por meio de uma educação pública eficiente. Na prática, a vontade popular é apenas representada pelos órgãos da função legislativa do Poder Público. Porém, a execução das leis aprovadas cabe ao Executivo, que geralmente, no caso brasileiro, contingencia os gastos que não lhe interessam politicamente, só liberando verbas para seus “currais eleitorais”. Ou seja, independe da importância do programa à população, passando a depender dos interesses eleitores. Principalmente no que tange aos gastos de capital com as minorias.

## 5. FISCALIZAÇÃO POPULAR E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Roberto Rocha e Leonardo Avritzer defendem que o orçamento participativo – OP representa uma alternativa à dinâmica clientelista de alocação de recursos públicos na sociedade brasileira, porque, por meio do OP, aqueles setores tradicionalmente excluídos podem participar diretamente da disputa pelos investimentos públicos. Nesse sentido, o OP pode ser encarado enquanto uma ferramenta útil para o combate da exclusão territorial uma vez que possibilita a participação dos afetados por tal processo e que tem como objeto principal a distribuição de ativos infraestruturais urbanos.<sup>61</sup>

O OP proporciona a inserção dos cidadãos em instâncias de participação social ligadas a processos decisórios em políticas públicas, assim como também os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Conferências Temáticas. Este fenômeno de institucionalização da participação política tem se diversificado e aumentado no Brasil, servindo de base e aporte ao desenvolvimento da cultura social de fiscalização sobre a gestão de recursos públicos e cobrança aos que exercem cargos políticos por uma atuação mais transparente, ética e eficiente.

A diversificação e difusão dessas instâncias nos Municípios do país sugere que elas já conformam realidade inevitável a gestores e formuladores de políticas de uma maneira geral.

Sem desconsiderar a legitimidade e o alcance que outras formas de participação social têm sobre o desenho das políticas e a atuação da Administração Pública, os OPs são um espaço de inserção da população no processo de tomada de decisões em cidades brasileiras, oportunizando a inúmeros atores sociais vivências de aprendizagem e interação com outros atores e organizações interessados na construção da agenda pública de gastos orçamentários.

Os conselhos e assembleias dos OPs têm se revelado como espaços em potencial à maior organicidade e continuidade da participação social, tanto na definição de prioridades e estratégias para a formulação das políticas públicas, quanto no controle e na fiscalização de sua execução, quando se verifica a atuação de diferentes atores sociais na reivindicação e fiscalização de ações orçamentárias por parte de gestores públicos.

Apesar de esta ser uma diretriz destacada nas políticas sociais brasileiras, a efetivação da democratização da gestão pública por meio da participação social nos OPs, ainda apresenta muitos desafios, se considerarmos as mudanças culturais e estruturais que requer.

Contudo, este instrumento participativo de definição de prioridades orçamentárias somente viabiliza a solução de demandas por políticas públicas em comunidades locais,

61 PIRES, Roberto Rocha C.; AVRITZER, Leonardo. *O orçamento participativo e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial*. SBS – XII Congresso Brasileiro de Sociologia, GT24 – Transformações Do Estado, 3 jun 2005, Belo Horizonte.

quando se verificam instrumentos institucionais de acompanhamento, fiscalização e cobrança dos conselheiros e delegados do OP sobre a destinação de recursos públicos, licitações e contratos administrativos das obras e serviços de efetivação de prioridades orçamentárias.

O OP torna-se mero instrumento de legitimação das decisões dos agentes políticos eleitos pelo sistema democrático representativo, afastando-se do ideal de democracia participativa, quando não existem esses instrumentos fiscalizatórios, ficando a cargo do ordenador de despesas (agente do Estado) a escolha de implementação ou não das prioridades decididas em plenárias do OP.

Portanto, se o OP for apenas utilizado como um instrumento de legitimidade de escolhas orçamentárias do gestor público eleito, então, é ineficiente a participação popular na definição orçamentária pública, por ser, nesta hipótese, apenas meio de legitimação do discurso do gestor público, eleito pelo sistema democrático representativo.

## CONCLUSÃO

O orçamento participativo – OP é um instrumento que, ao invés de gastos com a elaboração de diagnósticos e prognósticos visando o excesso do formalismo e burocracia do planejamento público, permite a análise das demandas sócias apresentadas nos fóruns e plenárias, viabilizando o conhecimento da realidade local, com a apresentação de propostas de ações efetivas em termos de direitos sociais, a partir das críticas em relação à eficiência das ações apresentadas pelos agentes do Governo.

Assim, sob a perspectiva da democracia radical, nota-se que o processo de tomada de decisões do OP possibilita o aumento da qualificação dos agentes do Governo, que se deslocam para as cidades onde ocorrem as discussões temáticas, em plenárias e fóruns, e têm a oportunidade de conhecer a realidade local, mudando a forma tradicional de distribuição das verbas públicas entre as regiões de um Município.

Esse processo de tomada de decisões, contudo, é ineficiente se não existirem instrumentos fiscalizatórios por parte dos delegados e conselheiros do OP em relação às ações dos ordenadores de despesa (agentes do Governo), liberação de recursos públicos, e acompanhamento de licitações, obras e serviços.

Não havendo a possibilidade das lideranças comunitárias fiscalizarem e cobrarem a implementação por parte do Governo das prioridades elencadas em plenárias, a execução orçamentária, então, fica subordinada ao juízo discricionário do governante, e todo o processo participativo transforma-se em apenas um instrumento de legitimação das ações do Político eleito pelo sistema representativo, e não uma política de democracia participativa.

Ressalta-se ainda a relevância da continuidade e periodicidade do processo do OP, isto é, este processo de tomada de decisões deve ser contínuo e regular, tornando-se uma ação pública da comunidade, independente da alternância de gestão no Governo, para tanto é importante a criação de lei que o torne obrigatório no ciclo orçamentário do Município, ou seja, além das funções executiva e legislativa do Ente federativo local, a comunidade deve ser também uma instância no ciclo orçamentário, manifestando-se por meio do instituto do OP.

Ademais, a adoção de um percentual mínimo do orçamento geral para a execução das prioridades orçamentárias apontadas no OP também se mostra um elemento de transparência que facilita a fiscalização e cobrança exercida por conselheiros e delegados.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

AVRITZER, Leonardo. **Modelo de Deliberação Democrática: Democratizar a Democracia**. B. d. S. Santos. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 2002. E, AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2000. “Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”. 2003.

CASTRO, J. A; RIBEIRO, J. A; DUARTE, B. C. **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995 – 2005**. Texto para Discussão nº 1324. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos Christopoulos. **Orçamento e efetivação dos direitos sociais**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado-RERE; nº 19- setembro/outubro/novembro 2009. Salvador – BA. ISSN 1981-1888.

EISENBERG, José. **A democracia depois do liberalismo: ensaios sobre ética, direito e política**. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2003.

FEDOZZI, Luciano. **Inovações democráticas na Gestão Pública: A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)**. Junho, 1998, Coimbra-Portugal: Oficina do CES – Centro de Estudos Sociais. 1998. Págs. 3/4. Fonte: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/118.pdf>> Acesso em 18 mai 2014.

HABERMAS, Jürgen. **A Ética da Discussão e a Questão da Verdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. Tradução Lucia Aragão; revisão Daniel Camarinha da Silva. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2002.

LACLAU, Ernesto. **Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo**. Buenos Aires : Nueva Visión. 1993.

LACLAU, Ernesto. **Emancipación y diferencia**. Buenos Aires : Ariel. 1996.

LACLAU, Ernesto. **Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?** In : LACLAU, Ernesto. **Emancipación y diferencia**. Buenos Aires : Ariel. 1996.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony & Socialist Strategy : Towards a Radical Democratic Politics**. London : Verso. 1985.

MOUFFE, Chantal. **Cidadania, democracia e a questão do pluralismo**. Política & Sociedade. Florianópolis, n. 3, p.11-26, out.2003.

MOUFFE, Chantal. **Dimensions of Radical Democracy: pluralismo, citizenship, community**. 2ª impressão. Londres: Verso, 1995.

MOUFFE, Chantal. **Democracy – Radical and Plural**. CDS Bulletin – Center for the Study of Democracy, v. 9, n, 1, p. 10, Inverno 2001-2002

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia** - introdução de Ralph Christensen; tradução Peter Naumann; revisão da tradução Paulo Bonavides. 4ª ed. ver. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro – RJ: Campus, 1980.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Carlos A. C.; SIMON, Walter. **Práticas orçamentárias participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 27, nº 1, p. 32, jan./mar. 1993. *Apud*. GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13 ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo – SP: Atlas, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

TREND, David. **Radical Democracy: Identity, citizenship, and the State**. New York: Routledge, 1996. P. 19/26.