

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO – PPGD
MESTRADO EM DIREITO

MÁRCIO DE OLIVEIRA JACOB

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL COMO INSTRUMENTO
DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

MARÍLIA, SP
2022

MÁRCIO DE OLIVEIRA JACOB

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL COMO INSTRUMENTO
DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Direito – do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, em sua Área de Concentração em Direito e Estado na Era digital, Linha de Pesquisa Dogmática Jurídica e Transformação Digital, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito

Orientador: Samyra Haydêe Dal Farra Napolini.

MARÍLIA, SP
2022

MÁRCIO DE OLIVEIRA JACOB

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL COMO INSTRUMENTO
DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Direito – do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, em sua Área de Concentração em Direito e Estado na Era digital, Linha de Pesquisa Dogmática Jurídica e Transformação Digital, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito

Orientador: Samyra Haydêe Dal Farra Napolini

Aprovada em: / /

Prof. Orientador

Examinador 1

Examinador 2

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a minha Esposa Mônica e ao Meu filho Otávio, fontes da minha inspiração e vontade de prosseguir.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente às confluências do universo que oportunizaram passar por essa existência e respirar com saúde e quietação. Agradeço a minha esposa pela dedicação e paciência, ao meu filho, por me inspirar. Agradeço à Professora Samyra pela atenção e tempo despendido nas nossas reuniões e mensagens de what's up, ao professor Teófilo por me receber com carinho nas suas aulas, ao professor e amigo Renato Bernardi pelos ensinamentos e atenção e a todos os funcionários da Univem por sempre estarem atentos e abertos a ajudar.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADPF	-	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BH	-	Belo Horizonte
CRFB/1988	-	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	-	Emenda Constitucional
IA	-	Inteligência Artificial
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IUPERJ	-	Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
NAFTA	-	Tratado Norte-americano de Livre Comércio
OGU	-	Orçamento Geral da União
OMC	-	Organização Mundial do Comércio
OP	-	Orçamento participativo
OPD	-	Orçamento participativo digital
PPA	-	Plano Plurianual
PT	-	Partido dos Trabalhadores
TIC	-	Tecnologia da Informação e Comunicação
UE	-	União Europeia

RESUMO

Esta dissertação objetiva verificar se as novas tecnologias informacionais podem ser usadas em favor da democracia, perquirindo se o orçamento participativo digital (OPD) pode ser uma ferramenta efetiva na implementação da democracia participativa direta. Para tanto, apresenta conceitos relacionados à democracia e sua fundamentalidade, bem como sobre a democracia participativa com base na Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988); aborda o uso das novas tecnologias no fortalecimento da democracia, comparando as conclusões às teses de Norberto Bobbio sobre os entraves na implementação da democracia em contraponto às inovações tecnológicas informacionais; explica o orçamento público e suas transformações decorrentes da CRFB/1988; e analisa o OP como instrumento da democracia direta, buscando conhecer em que medida a digitalização do OP tem contribuído ou poderá contribuir para a efetiva implementação do instituto. No que concerne à metodologia, quanto aos fins, esta é uma pesquisa exploratória descritiva na primeira parte e explicativa em um segundo momento. Quanto à abordagem, a pesquisa é classificada como qualitativa, já que os dados foram coletados por meio de pesquisa em bibliografia nacional e internacional, documentos e legislação. Estabelecida a relação teórica entre a democracia segundo Bobbio e as tecnologias de informação e o OPD, foi possível, por intermédio da comparação das conclusões, concluir que o OPD, se implementado de forma adequada, é capaz de afastar as desconfianças do autor Noberto Bobbio sobre a democracia, ou, em alguns casos, quando se observa a exclusão digital e a complexidade dos canais reservados à participação, confirma que de fato o OPD e a democratização não se vinculam. No Brasil, no entanto, o que se tem observado é que há a tendência das prefeituras se basearem no modelo de OP implementado em Porto Alegre e isto precisa ser repensado, pois, entende-se que o modelo deve ser adaptado a cada realidade e contexto local.

Palavras-chave: Democracia participativa. Orçamento. Inovações tecnológicas. Orçamento Participativo Digital.

ABSTRACT

This dissertation aims to verify if the new information technologies can be used in favor of democracy, inquiring if the digital participatory budget (DPO) can be an effective tool in the implementation of direct participatory democracy. To this end, it presents concepts related to democracy and its fundamentality, as well as about participatory democracy based on the Federal Constitution of 1988 (CRFB/1988); discusses the use of new technologies to strengthen democracy, comparing the conclusions to Norberto Bobbio's theses on the obstacles in the implementation of democracy in contrast to informational technological innovations; explains the public budget and its transformations resulting from the CRFB/1988; and analyzes the PB as an instrument of direct democracy, seeking to know to what extent the digitization of the PB has contributed or may contribute to the effective implementation of the institute. Regarding the methodology, as for the purposes, this is an exploratory descriptive research in the first part and explanatory in a second moment. As for the approach, the research is classified as qualitative, since the data were collected through research in national and international bibliography, documents and legislation. Having established the theoretical relationship between democracy according to Bobbio and information technologies and the OPD, it was possible, through the comparison of the conclusions, to conclude that the OPD, if implemented properly, is capable of dispelling the distrust of the author Noberto Bobbio about democracy, or, in some cases, when one observes the digital divide and the complexity of the channels reserved for participation, confirms that, in fact, the OPD and democratization are not linked. In Brazil, however, what has been observed is that there is a tendency for municipalities to base themselves on the PB model implemented in Porto Alegre and this needs to be rethought, as it is understood that the model must be adapted to each reality and context place.

Keywords: Participatory democracy. Budget. Technological innovations. Participatory Digital Budget.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 FUNDAMENTALIDADE DA DEMOCRACIA	15
1.1 Democracia direta	22
1.2 Democracia indireta	25
1.3 Democracia participativa	27
1.3.1 Democracia participativa na constituição brasileira de 1988	30
2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	34
2.1 O sistema orçamentário e sua previsão constitucional.....	36
2.2 Fundamentos para a gestão orçamentária	40
2.3 Evolução das técnicas orçamentárias: os principais modelos consagrados	44
2.4 Concepção moderna de orçamento	47
2.4.1 Orçamento participativo	49
3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL	55
3.1 Ciberdemocracia e sociedade em rede	55
3.2 Os obstáculos à efetivação da democracia participativa no Brasil	68
3.3 Participação e poder local	70
3.4 O Orçamento Participativo Digital	73
3.4.1 A experiência de Porto Alegre.....	76
3.4.2 A experiência de Belo Horizonte.....	80
3.5 Aspectos positivos e negativos do OPD	84
CONCLUSÃO	87
REFERÊNCIAS	92

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como tema “O orçamento participativo digital como instrumento de fortalecimento da democracia participativa”.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 (doravante CRFB/1988), após o período ditatorial, são apresentadas garantias de democracia e participação popular, bem como da descentralização político-administrativa do novo período republicano federativo brasileiro, visando, assim, sanar gargalos deixados pela formação histórica do Brasil. No Brasil, o processo de redemocratização e a descentralização caminharam juntos. Assim, novas configurações institucionais se formam com a consolidação do Estado Democrático de Direito, institucionalizando novos mecanismos visando à legitimação dos cidadãos para o Controle Social nas diversas esferas da ação do Estado.

Dentre esses mecanismos, pode-se citar o orçamento participativo. Trata-se de instrumento moderno de participação popular nas esferas de poder. O orçamento participativo tem sido considerado um dos atores-chave da democracia deliberativa no Brasil. Trata-se de um mecanismo de participação popular em que se propõe a articulação entre a democracia representativa e a participativa, através da concessão da soberania por aqueles que a detêm pelo processo representativo, da incorporação de instrumentos de participação, regendo-se pelo princípio da autorregulação soberana e caracterizando-se pelo intento de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos localmente.

Não obstante, o OP não seja uma novidade para os governos municipais desde que surgiram em Porto Alegre, no Brasil, há mais de 30 anos, hoje são considerados um dos mecanismos para direcionar a governança de forma integral, priorizando a igualdade, a inclusão, o uso de novas tecnologias e a construção de cidades mais justas e sustentáveis em todo o mundo conectando a população com os processos decisórios.

Com notável crescimento da presença do orçamento participativo no Brasil, entre 1997 e 2000, existiram 140 administrações municipais que adotaram esta modalidade de orçamento, sendo a maioria (127) em cidades de até 500 mil habitantes. Em 2014 foram contabilizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) aproximadamente 300 casos de Orçamento Participativo no Brasil.

Juntamente com essas notáveis mudanças, vivencia-se outra relacionada ao que convencionou-se chamar de 4ª revolução industrial ou revolução tecnológica, caracterizada por uma diversidade de descobertas caracterizadas pela conectividade. Assim, da interação dessas transformações é possível estabelecer uma relação entre democracia e tecnologia, surgindo vários termos como: *e-democracy*, *cyberdemocracy*, *eletronicdemocracy* e *virtual democracy*. O debate sobre democracia, política e a relação com as Tecnologias de Informações e Comunicações – TICs - permeia grande parte da literatura sobre ciberespaço e política, principalmente a partir da década de 90.

É nesse contexto que se insere o orçamento participativo digital (OPD). Trata-se de um instituto que mescla o tema da democracia visto sob o aspecto das novas TICs. Referidas tecnologias criam várias possibilidades de transformação na economia, cultura e na política da sociedade globalizada, e com isso, possibilitando a expansão dos espaços democráticos e o fortalecimento da democracia participativa.

No entanto, a teoria da democracia e sua efetividade não é um consenso. Um dos autores que estudou o tema foi Norberto Bobbio, que traça contrastes entre a democracia ideal e a efetivamente realizada. O autor refere-se ainda às promessas não efetivas pela democracia, referindo-se aos ideais democráticos não cumpridos ou ainda não totalmente atendidos. Dentre essas ideias não efetivadas, tem-se: expansão da democracia a todos os ambientes, dentre eles a Administração Pública, onde observa-se a persistência das oligarquias, aumento do aparato estatal e predomínio de governos técnicos. O autor também duvida da realização da democracia participativa; elencando três grandes dificuldades: especialidade, burocracia e lentidão do processo.

Não obstante, a tese do aludido filósofo, não se pode olvidar que as novas tecnologias informacionais, das quais o orçamento participativo digital é uma das consequências, são institutos relativamente recentes, e que, portanto, não poderiam ter sido objetos de análise de Bobbio em algum tipo de estudo comparativo. Assim, questiona-se como as novas tecnologias de informação impactariam as teses do referido autor, e, em especial, se o orçamento participativo digital, enquanto modelo de participação direta, possibilitado pelas inovações tecnológicas, pode contribuir no reforço da democracia participativa.

Feitas estas pontuações iniciais, nesta dissertação foram trabalhadas as seguintes hipóteses:

- a) As novas tecnologias de informação remodelaram o conceito de democracia, reforçando o incremento da democracia participativa.
- b) As novas tecnologias de informação podem ser utilizadas como ferramentas capazes de reduzir alguns entraves à Democracia citadas por Norberto Bobbio.
- c) O Orçamento Participativo Digital (OPD) é um instrumento capaz de incrementar a democracia direta.
- d) O OPD não está recebendo a visibilidade que deveria, e, por esta razão, esse instrumento não tem se mostrado suficiente para superar a atual crise de representatividade.

Esta dissertação teve como objetivo geral verificar se as novas tecnologias informacionais podem ser usadas em favor da democracia, perquirindo se o orçamento OPD pode ser uma ferramenta efetiva na implementação da democracia participativa direta.

Para atingi-lo foram delineados os seguintes objetivos específicos: apresentar a conceitos relacionados à democracia e sua fundamentalidade, bem como a democracia participativa com base na CRFB/1988; abordar o uso das novas tecnologias no fortalecimento da democracia, comparando as conclusões às teses de Norberto Bobbio sobre os entraves na implementação da democracia em contraponto às inovações tecnológicas informacionais; explicar o orçamento público e suas transformações decorrentes da CRFB/1988; e analisar o orçamento participativo como instrumento da democracia direta, buscando conhecer em que medida a digitalização do orçamento participativo tem contribuído ou poderá contribuir para a efetiva implementação do instituto.

O trabalho tem fundamentação no fato de a democracia ser o regime de governo adotado no artigo 1º, parágrafo único da CRFB/1988. No entanto, entre o ser e o dever ser há sempre um distanciamento. Não por outro motivo, a democracia, em sua completude conceitual, vem sendo criticada como modelo inalcançável.

Não obstante as críticas, é o modelo constitucional adotado no Brasil e, como é possível inferir das palavras de Norberto Bobbio, sujeita às vicissitudes do tempo e do espaço em que é analisada. Destarte, cabe ao cidadão politizado esforçar-se para que a democracia se torne efetiva, correspondendo ao máximo as expectativas que sobre ela se deposita, especialmente a de ser um governo do povo.

É nesse pano de fundo que se busca estudar as possibilidades e transformações decorrentes das inovações tecnológicas, perpassando pela sociedade em rede, *e*-democracia e analisando, ainda, o orçamento participativo como forma de participação direta do cidadão na tomada de decisões de interesse comum.

Não há dúvidas de que os avanços tecnológicos reverberaram no campo da comunicação social e na própria teoria de Estado. Dentre as muitas transformações efetivadas, pode-se citar o incremento da participação política do cidadão comum. Ainda, de forma mais específica, pode-se citar alguns instrumentos capazes de evidenciar essa participação, como é o caso do orçamento participativo.

Trata-se de um instrumento que fortalece os laços que unem governantes e governados, facilitando a orientação dos investimentos para setores escolhidos pelos próprios cidadãos. Ademais, o orçamento participativo não macula nenhum direito, além de nunca ter levado a nenhuma discussão judicial nos tribunais superiores, podendo ter seu uso potencializado pelas inovações tecnológicas.

Dessa forma, o estudo se mostra relevante, pois, o orçamento participativo parece padecer de graves limitações, de natureza variada. A título de exemplificação, não se pode dar ampla liberdade ao cidadão, pois ele tende a querer atender às suas próprias necessidades, especialmente aquelas mais imediatas. Por esta razão, muitas vezes somente são colocadas para deliberação algumas opções de obras e empreendimentos de interesse público.

Mesmo assim, se levar-se em conta os mais de cinco mil municípios existentes no Brasil, o percentual de utilização do OPD é ainda muito pequeno, ou seja, ainda não alcançou a divulgação que merecia. Além disso, a experiência tem mostrado que a parcela do orçamento colocada à disposição da deliberação popular ainda é muito pequena, chegando a beirar à irrelevância, pois à classe política não interessa que os eleitores sejam chamados a decidir sobre temas relacionados ao governo e aos rumos da nação.

Em face ao exposto, independentemente dos elogios aos quais o OPD faz jus e por não estar recebendo a visibilidade que deveria, esse instrumento de participação popular não tem se mostrado suficiente para superar a atual crise de representatividade observada no Brasil.

No que concerne à metodologia empregada na realização desta pesquisa, o método de abordagem utilizado foi o indutivo, que parte de casos específicos para tentar alcançar uma regra geral.

Na primeira parte do estudo foi analisado o conceito de democracia, e seus desdobramentos, a democracia direta, a democracia participativa e a democracia digital, também denominada ciberdemocracia, inferindo-se as possibilidades e limites das novas tecnologias na construção de um governo democrático.

Em seguida, foi abordada a ideia de democracia segundo Norberto Bobbio, extraindo-se as conclusões desse filósofo e cientista político sobre o conceito de democracia e os obstáculos atualmente enfrentados na implementação do regime democrático, e, mais especificamente, na implementação da democracia participativa.

Por fim, na terceira etapa dessa dissertação o orçamento público participativo foi analisado como meio de efetivação de políticas públicas, tomando-se como exemplo o orçamento participativo da Cidade de Porto Alegre no Rio Grande do Sul e o município de Belo Horizonte em Minas Gerais. A escolha de Porto Alegre como parâmetro de referência se deve ao fato de o OPD ter sido nele implementado pioneiramente no ano de 1989, ou seja, há mais de três décadas, passando, pois, por amplo período de maturação, que culminou com o lançamento do OPD digital em 2019. Já o município de Belo Horizonte foi escolhido por ser no Brasil, o que obteve maior adesão ao OPD.

Dessa forma, foi possível analisar o OP como instrumento de incremento da democracia, com o intuito de confirmar ou refutar a hipótese de que o OPD potencializa a capacidade e a qualidade da participação e das escolhas dos cidadãos, imprimindo transparência à condução das políticas públicas, minorando a burocracia, e tornando possível que das exigências as demandas de grupos minoritários sejam atendidas, inclusive em sua forma digital.

Quanto aos fins, esta foi uma pesquisa exploratória descritiva na primeira parte e explicativa em um segundo momento. Esclareça-se que esse tipo de pesquisa favorece o conhecimento de um fenômeno com a finalidade de torná-lo mais explícito.

Quanto à abordagem, esta pesquisa é classificada como qualitativa. Os dados foram coletados por meio de uma pesquisa bibliográfica na literatura nacional e internacional, documentos e legislação. A análise se deu por meio da análise de conteúdo que se desdobrou nas etapas de pré-análise, exploração do material ou codificação e tratamento dos resultados obtidos/interpretação.

Uma vez estabelecida a relação teórica entre a democracia segundo Bobbio e as tecnologias de informação e o OPD, foi possível, por intermédio da comparação das conclusões,

verificar as possíveis consequências dos avanços tecnológicos nas conclusões do autor e, ainda, a possibilidades de afastamento ou confirmação das afastar ou confirmar as conclusões do autor sobre a democracia.

1 FUNDAMENTALIDADE DA DEMOCRACIA

Não se propõe nesse capítulo, *prima facie*, defender ou classificar a democracia como um direito fundamental, mas, sim, demonstrar que a democracia é dotada de fundamentalidade tendo em vista que é pressuposto para a efetivação de direitos fundamentais. Isso porque atualmente, há um forte movimento de adjetivação de direitos como fundamentais, sendo que, por vezes, tal adjetivação surge como um recurso retórico desprovido de substrato material.

Nesse sentido, tal movimento pode enfraquecer ou mesmo desmerecer a proteção daqueles direitos dotados de verdadeira fundamentalidade, esvaziando-lhe a compreensão e o alcance dogmático que de fato teria. Nesse sentido são as palavras de Paulo Otero:

Sabendo-se que não há uma elasticidade ilimitada de direitos fundamentais, um alargamento artificial de novos direitos fundamentais especialmente através da “promoção” constitucional de realidades dotadas de uma diferente natureza ou da qualificação legal como tais por força do princípio da não tipicidade, provocará uma diluição da “fundamentalidade” de cada direito, restringindo a operatividade daqueles que são verdadeiramente fundamentais e, ao mesmo tempo, ampliando a esfera daqueles que carece de tal “fundamentalidade” (OTERO, 2001, p. 56).

Logo, demonstrar a essencialidade de um direito estreitando ao máximo sua efetivação com a concretização do primado constitucional da dignidade humana é mais importante que tentar classificá-lo.

Dito isso, a CRFB/1988 elenca no artigo 1º e parágrafo os alicerces do Estado Brasileiro, dentre os quais destacam-se a cidadania, pluralismo político e dignidade da pessoa humana, arrematando-se na legitimação do povo como detentor do poder. Portanto, o sucesso da organização constitucional da sociedade baseia-se na efetivação de direitos fundamentais com a participação dos detentores do poder.

Logo, a democracia enquanto forma com que governados e governantes se relacionam, é antecedente lógico dos direitos fundamentais. Na concepção de Alves (2013) “a democracia, antes de ser considerada direito fundamental, contemporaneamente se constitui como o próprio pressuposto de fundamentalidade (condição de possibilidade, num sentido Kantiano) dos direitos fundamentais”.

Tal constatação se afirma na medida em que as necessidades humanas essenciais se transformam e se amoldam conforme o tempo e o espaço em que a sociedade se desenvolve. Na teoria dos direitos fundamentais, a historicidade revela que a fundamentalidade é imbricada com os valores que permeiam a sociedade, revelando a transcendentalidade dos direitos fundamentais no tempo e o espaço em que são construídos.

Dessa forma, a democracia é meio que permite elucidar quais os direitos tidos como essenciais em determinada sociedade e em determinado momento de sua história. Dessa forma, há uma imbricada relação entre a concretização verdadeira daquilo dito como essencial à dignidade humana e a democracia. Inclui-se aqui todas as liberdades, especialmente as liberdades políticas, civis, pessoais e econômicas.

Ainda é preciso ressaltar que as liberdades prezadas por uma sociedade livre, a liberdade econômica ocupa uma posição de destaque, tendo em vista que fundamenta a liberdade pessoal, política e a liberdade civil. Quando a liberdade econômica não é assegurada, fica difícil imaginar como as liberdades pessoais, políticas ou civis podem ser exercidas de forma significativa.

Assim, democracia não significa somente liberdade. Uma democracia que não venha acompanhada por outras liberdades não será capaz de limitar o poderio arbitrário dos políticos, ainda que eleitos. Por isso, existe atualmente grande esforço em se promover o Estado de Direito componente fundamental e necessário para garantia da democracia liberal e da liberdade econômica.

Nesse ponto é importante a lição de Bobbio (2019), segundo a qual o fortalecimento da democracia exige que seja garantido aos cidadãos os direitos de liberdade, de opinião e de expressão, como forma de garantir uma real condição de escolha àqueles chamados a decidir ou eleger os representantes.

Portanto, tem-se que o Estado de Direito e a liberdade são pressupostos necessários para que a democracia tenha um bom funcionamento. Há um reconhecimento cada vez maior de que o Estado de Direito também é necessário para promover o desenvolvimento econômico. Destarte, acredita-se que o ideal seria priorizar a satisfação das necessidades financeiras mesmo que isso comprometa as liberdades políticas, e nesse sentido, muitos defendem que priorizar a democracia e as liberdades políticas é algo similar a um luxo ao qual os países subdesenvolvidos não podem se dar.

Sen (2000), frequentemente, apresenta um questionamento repetido nesta linha de análise: o que deve vir primeiro – erradicar a pobreza e a miséria ou assegurar liberdades políticas e civis, as quais possuem pouca serventia para os pobres? Segundo o autor, esta linha de pensamento apresenta uma forma completamente infundada de compreender a magnitude das necessidades econômicas ou a força das liberdades políticas. Na verdade, é preciso observar as conexões existentes entre liberdades políticas e a satisfação de necessidades econômicas, já que estas conexões além de serem instrumentais, são também construtivas. Para que se consiga definir quais são realmente as necessidades econômicas, para que se possa gerar um processo de escolhas bem refletidas, é necessário que sejam realizados debates públicos abertos, livres e elucidantes e, para tanto, é preciso resguardar a liberdade política e os direitos civis fundamentais. Na verdade, segundo Sen (2000), a extensão das necessidades econômicas aumenta e não minimiza a urgência das liberdades políticas.

Winston Spencer Churchill, em discurso realizado em 11 de novembro de 1947 na Câmara dos Comuns em Londres, afirmou que a democracia é pior forma de governo¹, a exceção de todas as demais.

Sen (2000) apresenta algumas análises adversas à democracia e aos direitos civis que advêm de três direções diferentes:

a) Declaram que as liberdades e os direitos políticos prejudicam o crescimento econômico. Amartya Sen (2000) discorda desta vertente justificando que não existem dados confiáveis que provem que o autoritarismo tenha relação com um efetivo crescimento econômico, o mesmo podendo-se afirmar com relação à democracia. Igualmente, não há provas da existência de qualquer tipo de conflito entre liberdades políticas e crescimento econômico, além de não se poder desconsiderar o fato de que as liberdades políticas e a liberdade substantiva possuem relevância própria. Assim, para avaliar o desenvolvimento econômico é preciso que, além das estatísticas, sejam analisados os processos causais, como as “políticas úteis” para que este processo se efetive, sendo que não há indícios de que estas políticas não possam ser compatíveis com o regime democrático.

b) Afirmam que se for dado aos pobres o direito de escolher entre as liberdades políticas e a possibilidade de satisfazer suas necessidades econômicas, certamente a segunda opção será a

¹ LONDRES. Câmara dos Comuns. *Discurso de Winston Churchill*. Disponível em: <http://maioresdiscursos.blogspot.com.br/2010/11/discurso-de-winston-churchill.html>. Acesso em: 26 abril 2021.

eleita. Sen (2000) alerta que esta afirmação se fundamenta em frágeis evidências empíricas, já que não ficou esclarecido de que forma seria possível avaliar esta afirmativa em situações em que os indivíduos não tenham liberdade para externarem suas opiniões sobre o tema ou para contraditarem a opinião daqueles que detêm o poder. Realmente, diversos líderes de países em desenvolvimento menosprezam os direitos e liberdades políticas, no entanto, não se pode estender esta realidade à população, o que é possível atestar, por exemplo, pela existência de diversos movimentos populares em países mais pobres a favor das liberdades políticas.

c) Ressaltam que o destaque para as liberdades políticas e para a democracia é um valor inerente às culturas ocidentais, não se aplicando à cultura asiática, que é regida pela ordem e disciplina. Não raro tem-se feito menção aos valores asiáticos para enaltecer os governos autoritários na região, no entanto, isto não é feito por historiadores, mas sim pelas próprias autoridades. Sen (2000) explica que a extensão territorial asiática, o número de pessoas que habitam a região e a diversidade cultural dificultam que se façam generalizações e, quando são feitas, são bastante grosseiras e, portanto, não podem ser levadas em consideração.

Com esses argumentos Sen (2000) mostra que o acesso aos direitos básicos torna mais crível que as necessidades econômicas encontrem por parte dos governantes uma resposta satisfatória. Além do mais, a fim de que estas necessidades sejam efetivamente respeitadas pelos tomadores de decisões é necessário que haja discussão e diálogo, o que somente é possível quando as liberdades políticas são consideradas.

Dito isto, passa-se a discutir as oportunidades abarcadas pelo regime democrático e em que circunstâncias elas se realizam.

O regime democrático traz em seu bojo uma série de oportunidades na esfera civil, política e econômica, no entanto, a forma como elas será aproveitada, bem como seu grau de aproveitamento dependem das pessoas envolvidas no processo, já que os êxitos do regime dependem não somente das regras do jogo e dos procedimentos escolhidos, como também da maneira com que as oportunidades são usufruídas pelos cidadãos. Observe-se abaixo a justificativa dada para esta questão em novembro de 1988 por Fidel Valdez Ramos, ex-presidente das Filipinas:

Sob um regime ditatorial, as pessoas não precisam pensar – não precisam escolher – não precisam tomar decisões ou dar consentimento. Tudo o que precisam fazer é obedecer. Essa foi uma lição amarga aprendida com a experiência política filipina não muito tempo atrás. Em contraste, a democracia

não pode sobreviver sem virtude cívica. [...] O desafio político para os povos de todo o mundo atualmente não é apenas substituir regimes autoritários por democráticos. É, além disso, fazer a democracia funcionar para as pessoas comuns (*apud* SEN, 2000, p.183).

Assim, a forma e a intensidade com que as supostas oportunidades oferecidas pelo regime democrático serão usufruídas dependem de diversos fatores que se fazem presentes nas sociedades como: a força da política multipartidária, a vitalidade dos argumentos morais e da formação de valores (relembrando a necessidade da discussão e do debate, viabilizados pela liberdade política a fim de que seja possível identificar esta característica) e a atividade dos partidos de oposição – algo de grande importância seja em regimes democráticos ou não democráticos.

Com este pensamento Sen (2000) afirma que fortalecer o sistema democrático é indispensável para desenvolvimento de uma sociedade. Mesmo apresentando limitações, as liberdades políticas e os direitos civis têm sido frequentemente utilizados de forma eficaz e sua eficiência na prevenção de infortúnios econômicos não raro tem sido verificada. Quando a força política e econômica de um país vai bem a ausência desta função da democracia não é sentida com tanta intensidade, no entanto, quando os acontecimentos não ocorrem como se espera, ela é vigorosamente almejada, ou seja, é o momento em que os incentivos políticos proporcionados pelo governo democrático adquirem maior valor prático.

Então, assim como é importante ressaltar a necessidade da democracia, também é fundamental proteger as circunstâncias que asseguram a extensão e o alcance do processo democrático. Por mais valor que a democracia tenha como uma importante fonte de oportunidades sociais existe a necessidade de avaliar os caminhos e as maneiras para fazê-la atingir seu pleno potencial.

No Estado constitucional democrático, em que segundo Alexy (2012), todo poder político é, no final das contas, fundado na vontade do povo, a solução somente pode consistir numa efetiva conexão entre os argumentos produzidos pelo Tribunal Constitucional e pelos cidadãos. Há que existir uma aceitação mínima por parte daqueles que se sujeitaram às decisões.

A participação política tem seu valor reconhecido na teoria democrática e pela teoria da justiça, sendo uma das liberdades políticas defendidas pelos princípios de justiça. Por meio da participação os cidadãos podem discutir, trocar informações e atuar como formadores de opiniões sobre o processo político. Hoje, essa participação pode ser evidenciada na representação

partidária. Mesmo o personalismo sendo uma característica da atual fase em que a representação política se encontra, se os partidos políticos não existissem este personalismo ganharia uma força ainda maior, muito além do desejável para a boa atividade da democracia, levando ao afastamento dos princípios que regem o governo representativo (URBINATI, 2006).

Segundo Michael Walzer (2003), a política partidária não é uma batalha, mas uma luta longa que demanda compromisso e perseverança. A política partidária requer discussões. Assim, os partidos políticos contribuem para a “política da coletividade”, favorecem a deliberação e prestam um serviço público primordial:

[...] o de selecionar, recrutar e capacitar candidatos para que exerçam cargos públicos, mobilizar os eleitores, participar e depois ganhar ou perder as eleições, assim como formar governos. Em um modelo ideal, os partidos agregam interesses, desenvolvem alternativas de política e, em geral, constituem o principal elo entre a cidadania e o governo (ZOVATTO, 2005, p.288).

Dentre os muitos papéis atribuídos aos partidos políticos destaca-se o de promover aquilo que Walzer (2003) denominou de auto-respeito dos indivíduos, ideia que remete ao domínio de faculdades morais mencionadas por John Rawls (1981).

Segundo Álvaro de Vita (1999), “a realização dos dois princípios de justiça pela estrutura básica da sociedade cria as ‘bases sociais’ do auto-respeito, que Rawls entende ser o bem primário mais importante”. Para o autor, a primazia das liberdades fundamentais tem o condão de promover, no arcabouço básico da sociedade, o respeito dos indivíduos por todas as formas de vida e discernimentos de bem uns dos outros, desde que referidas formas de vida não coloquem em risco os princípios de justiça.

Cohen (2003) cita o auto-respeito como um bem fundamental por tratar-se de uma pré-condição para que o indivíduo persiga seus objetivos de vida, bem como em razão de sua base social – o respeito pelo próximo – ser, também, um bem fundamental. Dito de outra forma, sentir-se respeitado na sociedade e respeitar os demais cidadãos que integram esta sociedade, enquanto indivíduos livres e iguais em direitos e deveres, possuidores de faculdades morais, torna-se condição essencial para a concretização de uma sociedade democrática.

A luta política por si só já possui grande importância para a saúde de um regime democrático e para a igualdade política, tendo em vista que ela própria é a negação da debilidade e é uma das maneiras mais genuínas de se colocar em prática a cidadania. Segundo Walzer (2003), “os partidos políticos e os movimentos que organizam a luta são o berço dos cidadãos que

têm auto-respeito”, o que demonstra a importância de se restabelecer a confiança nos partidos políticos, tão fragilizada na maioria das democracias hodiernas, além da necessidade de financiar sua preservação e a possibilidade de os partidos concorrer entre eles.

Por óbvio não existe garantia de que, após estabelecida esta forma de manifestação, os cidadãos irão utilizá-la e engajar-se na luta política, mas este canal precisa ser assegurado, posto que, quando destituído do sentimento de capacidade de deliberar junto a seus pares, o cidadão destitui-se da noção de si próprio.

O grande descontentamento que emergiu nos últimos tempos em grande parte das democracias (já consolidadas ou emergentes) com relação aos partidos políticos ocorre, principalmente, em razão do excesso de intromissão do dinheiro na política, abrindo espaço para a corrupção e majorando as desigualdades. A questão do domínio do dinheiro em âmbito político é, certamente, uma das principais ameaças ao auto-respeito.

Para Bobbio (2019), a intromissão de outros elementos dentro do jogo democrático acaba por mitigar a eliminação dos interesses privados dentro das decisões coletivamente tomadas. Para o autor, quando os representantes eleitos estão imbuídos em mandados vinculados² ou, ainda, representando os poderes oligárquicos, há um enfraquecimento da democracia, e, conseqüentemente, um afastamento dos ideais democrático.

Nesse ponto é possível vislumbrar que a democracia indireta não revela fundamentalmente a vontade dos cidadãos, mas dos grupos intermediários. Assim, o resultado é o descontentamento e a desconfiança daqueles vinculados a tais decisões, já que o representante quebra a confiança que lhe é depositada pelo eleitor, já que, em síntese, nesse modelo, escolhe-se alguém que decida por outrem (BOBBIO, 2000).

Dessa forma, tem-se que a democracia indireta como modelo contraposto ao modelo direto, embora presente e resolva alguns entreves, mostra-se insuficiente em revelar a vontade genuína do detentor do poder - *o povo*”- já que durante o processo sofre influências de vontades de grupos intermediários com mandados vinculativos

Feitos estes esclarecimentos iniciais e partindo-se da concepção de democracia de Bobbio (2019), segundo a qual a democracia é caracterizada como um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos e

² Para Bobbio (2019) os mandados vinculados são aqueles nos quais se fundam a representação de interesses particulares do representado, típico do contrato de direito Privado.

conjugando com as categorias de direitos fundamentais; direitos liberais, que preservam as liberdades públicas, a igualdade e a privacidade dos indivíduos; os direitos sociais, que asseguram a prestação de serviços públicos essenciais para assegurar aos seus titulares o bem-estar material e moral; e os direitos políticos, que possibilitam ao cidadão a participação na vida política do Estado seja ela pela forma direta ou indireta; pode-se concluir que a democracia além de um direito fundamental, e dotada de fundamentalidade e deve ser fomentada de modo a permitir que as decisões que vinculam a sociedade devem ser tomadas de forma a prestigiar o máximo possível a vontade daqueles que a elas se sujeitarão.

Nesse sentido, pode-se entender que há um mandado imperativo no parágrafo único do artigo 1º da CRFB/1988 que determina que o povo exerça o poder tanto de forma representativa quanto de forma direta, sendo essa forma preferível já que revela diretamente a vontade do cidadão.

A democracia em sua forma direta e indireta será explicada nas próximas seções.

1.1 Democracia direta

A palavra democracia domina a linguagem política desde o século XX, sendo raro o governo que não se proclame democrático. Tal fenômeno propiciou a banalização do termo, criando abusos e distorções. Sua etimologia tem origem no grego *dēmokratía* (δημοκρατία), que significa literalmente o governo, ou poder – *kratos* (κράτος) – do povo – *demos* (δῆμος). De acordo com Mogens Herman Hansen, que assina o verbete *Athenian democracy* (“Democracia ateniense”) no *The Oxford Classical Dictionary*, a palavra surgiu pela primeira vez por volta da virada do século V para o século IV a.C., para nomear o regime que surgiu com as reformas promovidas na Constituição de Atenas em 508/507 a.C. (O’ DONNELL, 2011).

Distinguem-se, tradicionalmente, três modalidades básicas de democracia que serão analisadas a seguir: a *democracia direta*, na qual as principais deliberações são realizadas diretamente pelo povo, e cujo principal exemplo é a democracia ateniense do século V a.C.; a *democracia indireta*, ou *representativa*, que se desenvolveu a partir das revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII, caracterizada pela ausência do povo na tomada das decisões políticas; e a *democracia semidireta*, ou *participativa*, que é a democracia representativa combinada com instrumentos diretos de participação popular (BONAVIDES, 2019).

Em sua origem, com o uso de mecanismos institucionais que combinavam a escolha direta de funcionários com sistemas de sorteio, os destinos da comunidade política eram decididos por seus membros, diretamente, sendo tal poder exercido na ágora ateniense (SANTOS).

A democracia clássica ateniense em que todos decidiam em praça pública as questões políticas, era, em muito, diferente da que se conhece na modernidade. Não se trata somente de um problema relacionado à dimensão das comunidades hoje reunidas nos Estados. É evidente que seria impraticável a condução com um mínimo de racionalidade dos processos deliberativos diretos para todas as questões do dia a dia da política em meio a milhões de indivíduos, mesmo que fazendo uso dos mais modernos recursos tecnológicos. Mas, ainda há problemas quanto à grande diversidade de posições colocadas no debate e a complexidade de algumas das decisões tomadas no espaço público (MONTESCHIO, 2018).

À democracia grega estavam postos problemas a serem resolvidos com base em um conceito de “bem comum” compartilhado pelos titulares da decisão. Na Atenas do século V a.C., “todos compartilhavam uma concepção idêntica sobre o modo de organizar e gerir a vida coletiva, sobre os fins desta, os destinos do homem” (SENESE, 1996). Lembre-se, ainda, que uma elevada gama de indivíduos, reduzidos à condição de escravos ou sob o status de estrangeiros, não participava dessa vida pública.

A sociedade que resulta do processo de modernização é extremamente diversificada, e, nesse contexto, a própria ideia de bem comum é compreendida como um problema. Há diversos desacordos em relação a várias questões morais sobre as quais a sociedade tem que decidir.

O desenho de democracia idealizado na modernidade deixa clara a predileção pelo exercício do poder de forma indireta. A vontade do povo e a efetiva tomada de decisões é mediada pelos representantes. De forma que a designação “poder do povo”, que significava que era o próprio povo que exercia o poder de forma direta, o vocábulo “democracia” passou a nominar todos os demais regimes políticos que têm como fundamento o exercício do poder espelhado na vontade do povo (GOYARD-FABRE, 2003,).

O fato de ser interposto um representante entre povo e a tomada de decisão, segundo Gustavo Santos (2011,) “não torna essa experiência de democracia representativa uma não-democracia”. Não existe, entre democracia direta e indireta, uma distinção que possibilite dizer que um modelo é superior e o outro, inferior. Há tanto na democracia direta como na indireta,

igualmente, a distribuição do direito de participação. O que ocorre é que na democracia representativa conta-se com a presença de mediadores entre o povo e as decisões.

De acordo com Wilfred Nippel (2016), ainda que, para os padrões modernos, o sistema político ateniense seja mais adequado para pequenas extensões territoriais, ele reteve seu fascínio até o presente, seja como pejorativo exemplo de “governo da multidão” ou como um modelo de autodeterminação coletiva, contra o qual todas as formas modernas de democracia indireta e representativa são insuficientes: “Séculos de debate sobre a antiguidade foram entrelaçados com a questão de como, sob as condições bastante diferentes da modernidade, poderia ser possível estabelecer uma sociedade de cidadãos livres sob uma ordem constitucional apropriada” (NIPPEL, 2016).

A democracia indireta nasce como contraponto da democracia direta. Porém, com a evolução das sociedades e a complexidade das questões políticas, além dos alargamentos territoriais dos Estados, o que se percebe é que a democracia direta se tornou inexecutável. Assim, a implementação de uma democracia direta em sua totalidade, onde todos decidam sobre tudo, passou a apresentar entraves insuperáveis.

Dessa forma, a democracia representativa é apresentada como alternativa viável ao exercício do poder pertencente ao povo por intermédio de um representante. É o que será abordado na próxima seção.

1.2 Democracia indireta e a crise de legitimidade

A evolução do Estado e do contrato social implica maior organização, bem como novas aspirações, decorrente da complexidade e reflexos da participação popular da sociedade no Estado, de modo que possa viabilizar de forma racional e organizada a participação social.

Neste contexto, parte da doutrina se posiciona pela dificuldade em proporcionar a participação de todos os cidadãos na organização do Estado, os métodos deliberativos diretos esbarram no aumento da população e o crescimento do Estado, o que reflete um pensamento moderno de democracia representativa, como mencionada por Beçak:

Se no sistema ateniense, ao menos aquele engendrado no período cognomidado “século de Péricles”, a deliberação era direta, realizada agora, no sistema advindo com a modernidade, já se parecia inviável (e até impossível) a utilização de métodos deliberativos diretos. As cidades europeias já são grandes

em população. Londres tem, por exemplo, quase um milhão de habitantes e Paris ultrapassa meio milhão (BEÇAK, 2014, p. 20).

A evolução do contrato social implica maior organização, bem como novas aspirações, decorrente da complexidade e reflexos da participação popular da sociedade no Estado, de modo que possa viabilizar de forma racional e organizada esta participação social.

A democracia direta e representativa, na década de setenta, fora alvo de profunda reflexão na Europa, com demandas da esquerda pela democracia direta, já a burguesia entedia que a concepção moderna de democracia inviabilizaria a tomadas decisões diretas (CADERMATORI, 2011).

Sabe-se que a democracia indireta nasce como contraponto da democracia direta, visto que a tomada de decisão diretamente por todos é complexa, dado a questões de ordem territorial, multiplicidade de opiniões, além de outras questões como já delineado como a submissão completa do indivíduo face à coletividade. Assim, a implementação de uma democracia direta em sua totalidade, onde todos decidam sobre tudo, passou a apresentar entraves insuperáveis.

Bobbio, analisando as reais possibilidades de implementar a democracia direta na atual sociedade sustenta:

É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam, sobretudo, em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade. Em seus escritos de juventude, Marx havia indicado o homem total como meta do desenvolvimento civil da humanidade. Mas o indivíduo rousseauiano conclamado a participar da manhã à noite para exercer os seus deveres de cidadão não seria o homem total, mas o cidadão total [...]. E, bem vistas as coisas, o cidadão total nada mais é que a outra face igualmente ameaçadora do Estado total. Não por acaso a democracia rousseauiana foi frequentemente interpretada como democracia totalitária em polémica com a democracia liberal (BOBBIO, 2006, p. 54-55).

Dessa forma, a democracia representativa é o contraponto que surge como uma alternativa viável ao exercício do poder pertencente ao povo por intermédio de um representante. O povo, ainda é a principal fonte de poder, no entanto, elege regularmente representantes para tomar decisões políticas. Para Bobbio (2006), a democracia representativa significa que as

discussões que envolvem toda a comunidade não são conduzidas diretamente por aqueles que a integram, mas por aqueles que foram eleitos para esse fim.

É também conhecida como democracia liberal porque é endossada pelos colossais pensadores do liberalismo, que a reconhecem como o único sistema político em que os valores genuinamente liberais podem sobreviver e prosperar. Portanto, adota o conceito de cidadania individual restrita, que autenticamente se restringe ao direito de voto, ou seja, os indivíduos exercem a democracia no momento do voto, escolhendo aqueles que os representação na formulação e decisão politicamente importantes e vinculativas do grupo.

A democracia representativa tem dois grandes momentos históricos. O primeiro relaciona-se com o nascimento do Estado representativo decorrente das grandes revoluções liberais, a começar pela Revolução Inglesa (1625-1689), passando pela Revolução Americana (1793-1796), Francesa (1789-1815) até se chegar à revolução Russa (1917-1923).

Tais revoluções sustentaram-se sobre ideais libertários e de consagração do homem como indivíduo de direito. Nesse sentido, segundo Bobbio:

O reconhecimento do direito dos direitos do homem e do cidadão, primeiro apenas doutrinário através do jusnaturalistas, depois também prático e político, através das Primeiras Declarações de Direito, representa a verdadeira revolução copernicana da história da evolução das relações entre governantes e governados: o Estado não mais considerado *ex parte principis*, mas *ex parti Populi*. O indivíduo não existe para o Estado mas, o Estado para o individuo (BOBBIO, 2020, p. 153).

Fundado na necessidade de prestígio do indivíduo frente ao Estado é que a partir de tal momento histórico, há o alargamento dos direitos políticos, que inicialmente foram concedidos aos burgueses até culminar, dentre outros, no sufrágio universal e na igualdade de voto entre homens e mulheres.

Em um segundo marco, Bobbio (2020), assevera que essa democracia transformou profundamente o Estado representativo – fundado em interesses individuais - para o Estado de partidos. Logo, o crescimento das possibilidades de participação do cidadão nas esferas políticas facilitou a criação de grupos intermediadores. Tais grupos à medida que surgem e se corporificam acabam por tem ideias próprios e afins aos interesses do componentes dos grupos, afastando-se dos ideias que os justificam como representantes na medida em que passam a representar interesses próprios.

Ainda, a democracia representativa passa por um segundo momento histórico: o momento das transformações tecnológicas do século XX, principalmente no que tange às relações do trabalho. Alves (2013), afirma que tais relações restringiram a democracia a um método específico de escolhas de dirigentes, em um contexto de concepção política, pelos votos do cidadão, adstringindo a participação às escolhas dos representantes, pois, nos tempos modernos, o indivíduo é apenas mais um na multidão e quase nunca tem consciência da influência que pode exercer. Conseqüentemente, o exercício limitado de seus direitos políticos lhe proporciona apenas uma pequena parcela das satisfações. A conjugação dessa participação limitada com a existência de grupos intermediadores com interesses próprios são elementos que consubstancia a crise de legitimidade, como já anotado no capítulo anterior quando se discorreu sobre os partidos políticos e ainda será tratada no capítulo seguinte.

Destarte, embora já se tenha trazido na primeira seção deste capítulo a definição de democracia direta e a sua origem em Atenas, na Grécia, a próxima seção irá discutir a democracia participativa, um conceito intermediário entre democracia direta e indireta, expondo as oportunidades e limitações abarcadas por este modelo de democracia em contraponto aos modelos e problemas anteriormente elencados.

1.3 Democracia participativa

Como visto a democracia representativa apresentou-se como uma solução ideal em contraponto à democracia direta, visando sanar as barreiras apresentadas pelo modelo direto. No entanto, o surgimento de entraves iminentes ao modelo, como surgimento de grupos intermediários, e a complexidade das questões surgidas com a evolução social, tornou o modelo de governo democrático possibilitado pela democracia representativa ainda mais incapaz de atingir o objetivo democrático de dar voz ao cidadão. Dito de outra forma, a democracia representativa é insuficiente frente aos anseios sociais contemporâneos (MONTESCHIO, 2018).

A transnacionalidade e o novo Estado revelam mudanças significativas globais que influenciam no comportamento social e reflete diretamente na democracia. Diante do fenômeno da globalização, Fernandes e Santos destacam essas mudanças contemporâneas:

O impacto do capitalismo global, os novos atores sociais, como as grandes multinacionais, as questões ambientais e relações de consumo, demonstram que a soberania estatal está condicionada aos ditames de relações externas que não

encontram solução no atual direito internacional e por isso mesmo precisa reinventar-se de modo a adequar-se a este novo contexto [...]. É neste cenário que surge a transnacionalidade, cuja proposta é buscar uma interrelação entre os Estados soberanos, de modo a criar novos espaços públicos de debates e regulação de novas demandas de ordem mundial, sendo que cada um cede uma parte de sua soberania a fim de garantir a ordem e também – ao extremo – a própria manutenção da vida humana na terra, pautado na solidariedade e união de esforços (FERNANDES; SANTOS, 2014, p. 6).

Complementarmente, Cruz (2011) retrata que se está a presenciar o uma crise profunda da democracia representativa, em todas as suas formas, consubstanciada que as premissas básicas de democráticas falharam ao não dirimir as controvérsias entre a elite e os movimentos de massa, as instituições oligárquicas acabam por ter profunda influência diante dos interesses da elite, já os movimentos sociais acabam por sofrer resistência desta categoria.

Neste contexto, um dos importantes figurantes na influência transnacional da democracia é o poder de capital, que acaba por romper fronteiras e produzir efeitos diretos no poder de soberania e democracia contemporânea (OLIVIERO; STEFFEN; MAYERLE, 2016).

O despertar do poder econômico frente à Democracia é observado pela passividade e não participação do indivíduo que acaba por promover a auto-destruição da Democracia, tal como a impotência deste na participação do Estado. Nesse trilhar, vislumbra-se uma preocupação do processo de participação do cidadão na constituição de um Estado Democrático, cuja passividade revela que a condução deste processo induz ao protagonismo do mercado e da economia, o que não é desejável (CRUZ, 2011).

Diante de tal cenário evolutivo na teia do processo democrático cuja a evolução social revela novos desafios no processo democrático representativo na medida de viabilizar meios de efetiva participação popular no processo democrático, importa encontrar formas de instrumentalizar esta participação social, a fim de equilibrar e promover a igualdade no processo democrático.

A legitimidade de uma decisão vinculativa da sociedade exige a participação daqueles que elas serão vinculadas. Essa legitimidade não é caracterizada necessariamente pela consonância perfeita entre a decisão tomada e vontade daqueles que participaram do processo democrático de criação, mas pela exigência de sentimento de conformação dos participantes.

Assim, entre o conceito de democracia direta e indireta, surge um conceito intermediário, que embora não sane totalmente as impossibilidades e problemas levantados por Bobbio, apresenta alguma evolução, é a chamada democracia participativa.

O termo “democracia participativa” é utilizado para abranger uma ampla gama de modelos de democracia, desde a posição da democracia ateniense clássica até a posição marxista (HELD, 2009).

Em geral, essas correntes de participação apoiam maior engajamento dos cidadãos no ativismo político, ou seja, o cidadão deve estar diretamente envolvido em determinada instância decisória, principalmente nos assuntos que afetam sua vida.

Muitos autores distinguem a democracia participativa da democracia mista ou semidireta por razões etimológicas ou terminológicas. No entanto, este estudo parte do entendimento de que a democracia participativa se manifesta tanto no exercício do poder por representantes quanto diretamente.

Dito de outra forma, aceita-se o conceito de democracia participativa como sinônimo de democracia semidireta e um modelo apto a aproximar-se do conceito de democracia direta. Trata-se de um sistema misto onde as pessoas não se governam diretamente, mas às vezes têm o poder de intervir diretamente em outros momentos cruciais na promulgação de leis ou na operação do Estado, ou seja, o corpo total de um governo representativo a órgãos públicos que mantém uma linha de percepção visual.

Essa tendência hodierna foi desenvolvida pela primeira vez no contexto moderno nas décadas de 1970 e 1980 com escritores do Norte como Carol Pateman e C.B. McPherson (BRESSER-PEREIRA, 2007). Recentemente, o participativismo tornou-se objeto de cruciais avanços teóricos e conceituais, a partir da análise da experiência democrática desenvolvida nos países recém-democratizados, localizados principalmente no sul. Segundo alguns filósofos, dentre os quais destaca-se Rousseau, a democracia direta é até totalitária, pois Bonavides lembra a democracia de Lincoln, do povo e dos governos do povo.

Uma melhor compreensão da democracia participativa como um sistema de governo em que os cidadãos elegem representantes e garantem outras formas de participação, como referendos, iniciativas de sensibilização e audiências, orçamento participativo e outros métodos de consulta conjunta.

Duarte Neto (2005) define com maestria a democracia participativa, senão veja-se:

[...] a democracia participativa define-se como o regime constitucional no qual por sobre uma base representativa coexistem institutos de atuação conjugada do povo nas decisões fundamentais, não é por demais notar que sua concretização conceitual nada mais é que a explicação de seus instrumentos (DUARTE NETO, 2005, p.25).

Logo, a democracia participativa possibilita a existência do sistema direto, ao mesmo tempo em que fomenta outras possibilidades participativas do cidadão. Pode-se afirmar que a democracia participativa deve ser incentivada, na medida em que potencializa a legitimidade e a aceitação das decisões às quais os participantes irão se vincular, sendo uma forma de exercício do poder.

1.3.1 Democracia participativa na constituição brasileira de 1988

No Brasil, a CRFB/1988 representou um passo fundamental na evolução e no crescimento da democracia. Nesse ponto, duas premissas sustentam essa afirmação.

A primeira é que a democracia não é um conceito pronto e acabado, mas um processo em movimento. A democracia como forma de governo, portanto elemento de Estado deve buscar sua forma e sentido na Constituição que, a seu turno, também não é estática, mas traduz-se em verdadeira garantia de construção de uma sociedade, sendo esta a segunda premissa.

Nesse ponto, a CRFB/1988 assume um papel de proteção dos cidadãos e deve buscar a realização das liberdades individuais e coletivas de uma sociedade cada vez mais plural. Nesse sentido, Zagrebelsky elucida que:

As sociedades pluralistas atuais-isto é, as sociedades marcadas pela presença de uma diversidade de grupos sociais com interesses, ideologias e projetos diferentes, mas sem que nenhum tenha força suficiente para fazer-se exclusivo ou dominante, e, portanto, estabelecer a base material da soberania estatal no sentido do passado-isto é, as sociedades dotadas em seu conjunto de certo grau de relativismo, conferem à Constituição não a tarefa de estabelecer diretamente um projeto predeterminado de vida em comum, senão a de realizar as condições de possibilidade da mesma (ZAGREBELSKY, 1999, p.13, Livre tradução).

Logo, pode-se afirmar que antes de 1988, as formas de ação coletiva que embrionariamente estavam nos movimentos sociais embora de forma não institucionalizada

ganharam força durante o processo de redemocratização. A partir de então, seus reflexos sociais ganharam topograficamente um *status* Constitucional, no fortalecimento do poder e influência dos atores sociais em diversas matérias de interesse social e em instituições.

Pode-se afirmar que a CRFB/1988 estabeleceu uma democracia participativa ao prever formas de atuação direta e indireta. Nesse sentido, há um chamamento do cidadão à participação da vida política em diversos dispositivos Constitucionais, a exemplo do artigo 1º e seus incisos e parágrafo; artigo 5º, incisos XXXIV, LXXI, LXXIII; artigo 8º; artigo 14 e incisos; artigo 31, parágrafo 3º; e artigo 212-A, inciso X, *d*. Logo, é possível concluir que a Constituição fomenta a participação política do cidadão.

Essa conclusão também se materializa na importância da participação das associações civis no processo de planejamento urbano, fato de extrema valia ao posterior desenvolvimento da legislação, *vg*, a Lei do Estatuto da Cidade. Destacam-se também no Texto os dispositivos que vinculam a participação das associações civis, por meio das audiências públicas, na implementação das políticas públicas de saúde e de assistência social.

Assim, o constituinte brasileiro de 1988 não se esquivou do compromisso de indicar modelos legítimos de participação pública – esta entendida de forma ampla -, bem como foi capaz de incorporar os elementos socioculturais, na perspectiva de uma institucionalidade emergente, não se limitando apenas ao processo de continuidade política tradicional.

Em razão das normas constitucionais sobre participação foram criados pela legislação diversos instrumentos para que esta participação pudesse se efetivar. Na realidade atual participativa podem ser citados os Conselhos, a exemplo dos Conselhos gestores de políticas públicas que atuam tanto no âmbito estadual como no municipal. Os Conselhos de Assistência Social, de Saúde, de Educação também são exemplos de instituições que viabilizam a participação.

Não se pode olvidar que no Brasil, as diferentes formas de participação social fortalecem também o ideário de um controle social das ações do governo. Nesse sentido, o controle público social, assim entendido é o controle exercido pela sociedade civil sobre as ações do Estado, a partir do momento em que participa dos processos de elaboração, implantação e fiscalização das políticas públicas.

Entende-se que os mecanismos de democracia direta previstos na Constituição brasileira – plebiscitos, referendos e iniciativa popular – integram o conceito de democracia participativa. A

democracia participativa somente existirá de fato se, para além da garantia da ampla participação popular no debate público qualificado por educação política e livre, essa mesma participação popular democrática se materializar na tomada de decisões, nas deliberações significativas da vida social e nos rumos do Estado, fazendo prevalecer a soberania popular sobre o sistema de representação.

Nesse ponto, já é possível concluir que a Constituição adota uma premissa híbrida entre o liberalismo e o socialismo, entre a democracia formal e a democracia substancial. Aqui, observa-se com clareza o vínculo entre liberalismo e socialismo, e, nesse contexto, a democracia como:

[...] uma forma mais perfeita de democracia ou como o acabamento histórico do ideal democrático sob a forma de uma democracia não mais formal, porém, substancial, não mais somente política mas também econômica, não somente dos proprietários mas de todos os produtores, não representativa e delegada mas não delegada e, portanto, direta, não parlamentar mas dos conselhos operários, e assim por diante (BOBBIO, 1983, p. 29)

Desse modo, é possível evidenciar a contribuição da democracia participativa como um elemento constitucional para contribuir para a efetivação da participação dos cidadãos nas tomadas de decisões sobre assuntos que são de seu interesse. Para tanto, reforça-se a necessidade de que a democracia seja exercida de modo efetivo, através de mecanismos que viabilizem o princípio participativo, com o cidadão obtendo a oportunidade de apresentar e discutir propostas, deliberar sobre elas e, principalmente, mudar o curso de ação estabelecido, além de formular cursos de ação alternativos. Trata-se da materialização do processo participativo que enseja a democratização e a legitimação de um Estado mais permeável ao meio social e às suas respectivas necessidades.

Dessa forma, a democracia participativa apresenta-se como solução a modelos estanques, já que permite instrumentalização da participação popular de forma direta e indireta, dentro das possibilidades e das exigências de cada decisão vinculativa do grupo. Em outras palavras conforme seja a natureza e complexidade dos assuntos a serem abordados é que se decidirá qual a forma, se direta ou indireta, será adota para a formulação da decisão vinculativa do grupo.

Nesse ponto, defende-se a participação direta como melhor forma de revelar a vontade genuína do cidadão, sendo ponto potencializado, como se verá, pelas novas tecnologias informacionais.

Tendo em vista que entre os objetivos desta dissertação está o de verificar se o orçamento participativo digital (OPD) contribui para a efetivação da democracia participativa, antes de passar-se à análise do OPD propriamente dito, será abordado o orçamento e a forma como se processa a gestão orçamentária.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Este capítulo objetiva explicar o orçamento público e a forma como se processa a gestão orçamentária. Esta abordagem ajudará a compreender a importância e viabilidade do orçamento participativo e de sua mais recente variante, o orçamento participativo digital (OPD), que será abordado no último capítulo.

Em uma acepção histórica, o orçamento era tido como uma peça que continha tão somente previsões de receitas e de despesas, sendo meramente uma peça contábil. Não havia nenhuma preocupação com ideias de governo, nem com o atendimento aos interesses efetivos da população. Ou seja, era “[...] desvinculada de ideário político... Logo, era neutra” (OLIVEIRA, 2014,).

Porém, isso mudou, visto que na contemporaneidade, compreende-se o orçamento como um instrumento do agir estatal. Ele não se limita a atender formalmente ditames da contabilidade pública, mas concretiza materialmente os anseios de toda a sociedade, indicando e orientando a conduta do Estado em suas diversas áreas de atuação. Ou seja, o orçamento “adquire, pois, um caráter político” (OLIVEIRA, 2014,).

Assim, considerando essa nova maneira de pensar o orçamento, cita-se o pensamento de Régis Fernandes de Oliveira:

Deixa de ser mero documento financeiro ou contábil para passar a ser o instrumento de ação do Estado. Através dele é que se fixam os objetivos a serem atingidos. Por meio dele é que o Estado assume funções reais de intervenção no domínio econômico. Em suma, deixa de ser mero documento estático de previsão de receitas e autorização de despesas para se constituir no documento dinâmico solene de atuação do Estado perante a sociedade, nela intervindo e dirigindo seus rumos (OLIVEIRA, 2014, p. 568).

Em consonância e complementando a definição apresentada, leciona Baleeiro (2015) que: “[...] o orçamento revela com transparência em proveito de que grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades funcionará precipuamente a aparelhagem de serviços públicos”, pondo a nu que, mais que um ícone da convivência política dos poderes legislativo e executivo, o orçamento assumiu um caráter político próprio à serviço das políticas

públicas destinadas à satisfação das grandes demandas populares, com destaque para os direitos sociais.

Domingues comenta a evolução do orçamento da seguinte forma:

Não se olvide que, superadas as finanças neutras do liberalismo clássico, desde a Constituição de Weimar (1919) passou-se às finanças funcionais, reconhecendo-se a função social das Finanças Públicas no sentido de permitir ao Estado a intervenção na conjuntura e a modificação das estruturas através dos processos financeiros (tributação e despesa), especialmente no campo da implementação dos direitos sociais (DOMINGUES, 2010, p. 151).

Ainda no contexto dessa nova visão do orçamento, Marcus Abraham, por sua vez, explica que:

Inegável reconhecer ao orçamento público um fundamental instrumento de planejamento e controle financeiro, sendo mais do que um documento técnico, ao revelar as políticas públicas adotadas pelo Estado buscando atender às reais necessidades e interesses da sociedade, conjugando-as com as pretensões e possibilidade de realização do governante (ABRAHAM, 2015, p. 98).

Do exposto depreende-se que os conceitos tradicionais estabelecidos para o orçamento público não podem guiar o pensamento moderno de Estado e sociedade, pois as construções teóricas sobre o Estado e as funções que este ente desempenha na atividade econômica mudaram os conceitos tradicionais de forma significativa. As transformações sociais hodiernas modificaram o comportamento do Estado ante às demandas da sociedade, pois, o Estado antes estático, tornou-se ativo, passando a participar dos problemas sociais e econômicos.

Também, é importante destacar que o orçamento público deixou de ser apenas um documento administrativo e contábil assumindo a feição de um elemento ativo, priorizando as atividades gerais da comunidade.

O critério político, inserido na CRFB/1988, atribui ao orçamento público importante funções para “redução das desigualdades inter-regionais e sociais, segundo parâmetro populacional”. É, assim, um “instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico, voltado para a valorização do trabalho humano em consonância com os ditames da justiça social” (BRASIL,).

Portanto, o sentido exato do que é necessário para entender o papel do orçamento público na vida social e econômica do país, quanto ao aspecto político, é estabelecer uma política

pública para redução de problemas sociais. Dessa maneira, o Estado deve direcionar suas ações no sentido de assegurar a todos uma existência digna.

2.1 O sistema orçamentário e sua previsão constitucional

O sistema orçamentário encontra seu fundamento legislativo na Constituição Federal, em seus artigos 165 à 169 (Capítulo II – Das finanças públicas – Seção II – Dos orçamentos).

Em específico, a constituição prevê em seu art. 165, três leis orçamentais, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual, previsto no §1º, do art. 165, da CRFB/1988, conceitua o planejamento das atividades governamentais de longo prazo como um plano conjuntural que visa promover o desenvolvimento econômico e estabelecer o equilíbrio entre as muitas regiões brasileiras e a estabilidade econômica.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) abrange as metas e as prioridades da administração pública federal, aí incluídas as despesas de capital para o próximo exercício financeiro, norteia a legislação orçamentária anual, dispõe sobre as mudanças na norma tributária e dispõe sobre a política de aplicação das agências financeiras de fomento, nos termos estabelecidos no art. 165, §2º, da CRFB/1988.

Por derradeiro, tem-se a Lei Orçamentária Anual (LOA), que cuida do orçamento fiscal e dos investimentos de organizações estatais, além do financiamento da seguridade social. O orçamento (lei orçamentária anual) tem o dever de respeitar as diretrizes orçamentárias e ambas se conformam ao plano plurianual³.

Embora existam essas três leis tendo como objeto o orçamento, deve-se destacar que o orçamento é uno, no sentido de que deve existir harmonia entre esses três documentos. Tal é o princípio extraído do §5º do art. 165, da CRFB/1988. Segundo Torres (2018), “O princípio da unidade já não significa a existência de um único documento, mas a integração finalística a harmonização entre os diversos orçamentos”.

Este princípio é trazido também no caput do art. 2º, da Lei n. 4.320/1964, e objetiva evitar múltiplos orçamentos no âmbito da mesma pessoa política. Também pressupõe que todas

³ Isso é extraído dos seguintes artigos constitucionais: art. 165, § 7º, art. 166, § 4º e art. 167, § 1º.

as Receitas e Despesas devem, em cada exercício financeiro, compor um único documento legal em cada nível federativo.

Na área federal, este documento único é denominado de Orçamento Geral da União (OGU) e elimina a existência de orçamentos paralelos, na forma do art. 165, da CRFB/1988, na configuração como antes existentes.

Ainda no artigo supracitado, consagra-se outro princípio orçamentário, o princípio da universalidade, a determinar que na lei orçamentária todas as despesas e receitas da Administração Pública, sejam elas diretas ou indiretas, por seus órgãos e entidades, devem estar previstas.

A Constituição veda a execução de programas ou projetos que não estiverem incluídos no orçamento anual (art. 167, inc. I), a realização de despesas que extrapolam os créditos orçamentários (art. 167, inc. II), além da transposição, ou seja, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem autorização legislativa anterior (art. 167, inc. III).

Outros princípios que merecem atenção são: princípio da anualidade, princípio da não-vinculação a impostos, princípio do orçamento bruto, princípio da universalidade, princípio da exclusividade; princípio da especificação; princípio da publicidade; princípio do equilíbrio; e princípio da programação.

O Princípio da Anualidade, também chamado de princípio da periodicidade, o qual preceitua que as previsões de receitas e despesas devem sempre estar relacionadas a um período limitado no tempo (CARLOS, 2015). Referente ao período de vigência do orçamento, este é denominado de exercício financeiro.

Este princípio, previsto no art. 2º, da Lei n. 4.320/1964, compreende a obrigatoriedade dos gastos feitos à conta do orçamento de um exercício estarem circunscritos a este mesmo exercício financeiro, até mesmo por questões do regime de competência.

Não se pode executar despesas de um exercício com as dotações orçamentárias de outro financeiro, exceto nas situações dos Restos a Pagar e das Despesas de Exercícios Anteriores, que são situações que a Lei e o Regulamento concederam tratamento próprio.

Já o Princípio da Não Vinculação a Impostos consigna que os impostos não devem ser vinculados a órgão, fundo ou despesa, excetos os casos previstos no próprio texto constitucional ou em mandamentos legais, por exemplo: a participação de estados, Distrito Federal e municípios

na arrecadação tributária; os recursos para saúde e educação; a prestação de garantias à União; o pagamento de débitos para com a União; e a garantia de Operações por Antecipação de Receitas (GIACOMINI, 2017).

Também o Princípio do Orçamento Bruto fundamenta-se na regra de que todos os valores da Receita e da Despesa devem integrar o orçamento pelos seus valores brutos, sem nenhum tipo de dedução (CONTI; CARVALHO, 2015).

Esta regra pretende impedir a inclusão, no orçamento, de valores líquidos, isto é, a inclusão simplesmente de saldo positivo ou negativo, como decorrência do batimento entre receita e despesa, de algum empreendimento.

A seu turno, pelo Princípio da Universalidade, o orçamento deve conter todas as receitas e despesas afetos aos poderes da União, bem como a seus fundos, órgãos, programas e entidades da administração direta e indireta. O fundamento está contido no art. 3º, da Lei n. 4320/1964.

Pelo Princípio da Exclusividade, o orçamento deve conter apenas matéria de cunho orçamentário e não deve cuidar de assuntos adversos, o que, aliás, está previsto no art. 165, da CRFB/1988.

Este princípio passou a ser adotado no direito brasileiro a partir da reforma constitucional de 1926, admitindo que seja aberta exceção para a autorização de abertura de créditos suplementares e contratação de operações de créditos e está contido atualmente no art. 165 da Constituição atual (GIACOMINI, 2017).

O Princípio da Especificação veda as autorizações globais, ou seja, as despesas que devem ser classificadas com um maior nível de detalhamento com vistas a facilitar a sua análise e não levantar dúvidas quanto ao seu detalhamento (MARQUES, 2015).

O art. 2º, da Lei n. 4.320/1964, diz que: “a Lei Orçamentária Anual conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica e financeira e o programa de trabalho do governo” (BRASIL, 1964).

Em complementação, o art. 15 do mesmo diploma legal determina: “A discriminação da despesa na lei de meios se fará, no mínimo, por elementos: (pessoal, material, serviços, obras etc.)” (BRASIL, 1964).

Este maior nível de detalhamento hoje é denominado Grupos de Despesa.

Sabe-se que o Princípio da Especificação tem sido objeto de considerações técnicas pelas LDOs, nas quais têm sido feitas determinações de que a discriminação da despesa se fará obedecendo à classificação funcional-programática.

Outro princípio importante é o da Publicidade, segundo o qual o conteúdo orçamentário precisa ser divulgado ou publicado pelos veículos oficiais de comunicação ou divulgação tornando-se de conhecimento público, também pela busca da eficácia ou da legitimidade do ato, que é outro princípio exigido para todos os atos oficiais do governo (CONTI; CARVALHO, 2015).

Este princípio é derivado da mesma regra constitucional de administração pública, no tocante à publicidade dos atos de gestão, que está contido no art. 37, da CRFB/1988.

No que concerne ao Princípio do Equilíbrio, este significa que em cada exercício financeiro, o total de despesas não deve superar o das receitas previstas para o período (OLIVEIRA, 2014).

O equilíbrio é uma regra rígida e às vezes alcançada com o aumento da dívida pública, embora a ideia de equilibrar receitas com despesas continue sendo perseguida, principalmente, a médio e a longos prazos, porém buscando-se a racionalização pela via da gestão rigorosa dos recursos públicos.

Por fim, cita-se o Princípio da Programação, que dispõe que o orçamento deve expressar-se mediante o conteúdo e a forma de programas, cujo fundamento está no Decreto-Lei nº 200/1967, ao introduzir pela primeira vez no Brasil o conceito de Orçamento-Programa.

Os princípios percorridos não esgotam a questão a que se sujeita o orçamento público. Neste campo é muito fértil o pensamento de doutrinadores, técnicos e estudiosos, a exemplo de Abraham (2015) devendo-se destacar outros princípios, tais como: autonomia dos poderes; limitação do crédito; limitação do poder de tributar; princípio da participação social; e princípio da regionalização dos Programas de Governo.

A um primeiro e perfunctório olhar previsões orçamentárias e autorizações de remanejamento seriam matérias de competência do Legislativo e do Executivo, objeto de decisão política infensa ao controle jurisdicional.

Então, a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas, tema antes polêmico, em função de seu alegado déficit de legitimidade política, poderia colidir com a previsão orçamentária original, ausente ou insuficiente verba para determinado gasto.

Ocorre que a confecção do orçamento não se dá de forma inteiramente discricionária, devendo atender às disposições contidas na CRFB/1988, que fundamenta na dignidade da pessoa humana o respeito aos direitos fundamentais. Esta é também a posição compartilhada por Clèmerson Clève:

Desta forma, tratar-se-ia de compelir o Poder Público a cumprir a lei orçamentária que contenha as dotações necessárias (evitando, assim, os remanejamentos de recursos para outras finalidades), assim como de obrigar o Estado a prever na lei orçamentária os recursos necessários para, de forma progressiva, realizar os direitos sociais (CLÈVE, 2003, p. 291).

A satisfação de forma progressiva dos direitos sociais está explícita em diversos tratados de direitos humanos⁴, não cabendo, assim, ao Estado uma ilimitada discricionariedade nessas escolhas, visto que os direitos sociais são direitos humanos e seu atendimento merece uma prioridade imperativa, que demanda o máximo possível de recursos disponíveis para satisfazê-los.

2.2 Fundamentos para a gestão orçamentária

Na Argentina, Germán Bidart Campos (1999) ensina que “Tudo está, então, em diagramar e planejar com o critério mais objetivo de justiça que seja viável, à ordem axiológica

⁴ Como o Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americanada de Direitos Humanos, de 1969), que em seu artigo 26 consagra que: “Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados”.

Como exemplos temos ainda a Convenção sobre Direitos das Crianças de 1990, que em seu artigo 4º dispõe que: “Os Estados Partes adotarão todas as medidas administrativas, legislativas e de outra índole com vistas à implementação dos direitos reconhecidos na presente Convenção. Com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Partes adotarão essas medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis e, quando necessário, dentro de um quadro de cooperação internacional”.

Por fim, temos o Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, que determina em seu artigo 2º que “Cada Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o, pleno exercício e dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativa.”

do gasto público”⁵. Assim, “quando o diagrama é projetado dessa maneira, a fórmula ‘até o máximo de recursos disponíveis’ assume seu significado genuíno”⁶.

Na doutrina pátria, ao propósito do planejamento orçamentário, Riani afirma que:

Há diversas vinculações constitucionais expressas que, independentemente da vontade dos Poderes envolvidos, têm que ser feitas de determinada maneira (como a definição de recursos para a educação). A isto pode se chamar, pegando emprestada a terminologia de Canotilho, de heterovinculação dos responsáveis pela elaboração do orçamento (RIANI, 2005, p. 182).

Chega-se aqui a uma questão doutrinária de grande importância, qual seja a do caráter autorizativo ou impositivo do orçamento.

Importante lembrar que o orçamento não deve mais ser admitido como uma peça meramente autorizativa⁷, mas sim como um programa. Portanto, é possível depreender que ele é lei que deve ser cumprida pelo Executivo, em conformidade com os princípios que norteiam a administração pública, a exemplo do princípio da legalidade, da economicidade e da eficiência.

Em linhas gerais, no orçamento autorizativo tem-se um limite de gasto, que não vincula o Executivo, outorgando-se-lhe ampla discricionariedade na execução da Despesa Pública. Segundo Barroso e Mendonça:

[...] diz-se que o orçamento é autorizativo para concluir que as despesas não são obrigatórias apenas por terem sido nele previstas. A justificativa para a adoção desse sistema seria a necessidade de conferir ao Poder Executivo flexibilidade na execução orçamentária, evitando que as previsões orçamentárias pudessem vir a ser exigidas judicialmente. [...] orçamento autorizativo, no Brasil, significa o poder discricionário, conferido ao Poder Executivo, de não realizar a opção de gasto prevista (BARROSO; MENDONÇA, 2013, p. 282).

Souza (2008) afirma que a argumentação para a existência do caráter autorizativo está no fato de que o orçamento é somente uma previsão de receitas e despesas, não podendo, dessa

⁵ No original: “Todo radica, entonces, en diagramar y planificar con el más objetivo criterio de justicia que sea viable, el orden axiológico de los gastos públicos”.

⁶ No original: “cuando el diagrama se diseña de esta manera, la fórmula ‘hasta el máximo de los recursos disponibles’ adquiere su sentido genuíno”.

⁷ Na prática, muitos ainda entendem que nosso orçamento é autorizativo: “Aceita-se como fato da vida que o orçamento no Brasil é autorizativo, do que decorre a conclusão de que as previsões de gasto não são obrigatórias apenas por terem sido nele previstas” (MENDONÇA, 2008, p. 233).

forma, obrigar algo que embora seja previsto, não se pode, por exemplo, ter certeza de que será arrecadado.

Sobre a supracitada flexibilidade que o administrador teria no orçamento autorizativo, Mendonça diz, em uma passagem esclarecedora e crítica, que:

[...] No que consiste exatamente essa flexibilidade?

É possível responder a essa pergunta em uma proposição simples: orçamento autorizativo, no Brasil, significa o poder de não gastar. Com efeito, a Constituição não autoriza o Poder Executivo a modificar livremente o orçamento e, como se sabe, não autoriza a realização de despesas sem previsão orçamentária.

A conclusão é, portanto, inevitável: um orçamento autorizativo não permite que a Administração empregue recursos por decisão autônoma. Autoriza apenas que as previsões de gastos deixem de ser realizadas (MENDONÇA, 2008, p. 234).

Já para a teoria que adota o orçamento impositivo, o Estado é obrigado a realizar os gastos determinados na lei orçamentária, especialmente quando vinculados por ditames constitucionais, políticas públicas constitucionalizadas, em razão do que não há que se falar em discricionariedade dos poderes constituídos.

Caso ocorra infração a esse desiderato, enseja-se provocação ao Poder Judiciário para que ele atue, garantindo a efetividade dos direitos fundamentais, insuficientemente protegidos, conforme assentado no julgamento da ADPF nº 45⁸.

Nesse sentido, José Marcos Domingues (2014) prega que os direitos humanos (e aqui estão abarcados os direitos fundamentais sociais) devem ser respeitados e atendidos pelo orçamento, não devendo serem postos em situação de subordinação material a ele, e que o direito orçamentário é uma vertente imprescindível na ordem jus-política erigida em nome da proteção dos direitos humanos.

⁸ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da reserva do possível. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do mínimo existencial. Viabilidade instrumental da Arguição de Descumprimento no Processo de concretização das liberdades positivas (Direitos Constitucionais de segunda geração) (STF - ADPF: 45 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004 PP-00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191).

No mesmo caminho, tem-se o posicionamento de Horacio Corti:

A Fazenda Pública, sistema financeiro de recursos e despesas, deve estar sujeita à Constituição. Portanto, qualquer tentativa de inverter a ordem hierárquica das provisões, subordinando os direitos constitucionais às decisões orçamentárias, é ilegítima⁹ (CORTI, 2014, s.p.).

E esse mesmo autor continua:

A Fazenda Pública não está sujeita a critérios hipotéticos singulares, mas está inserida e subordinada à lógica constitucional. São as leis de arrecadação (onde as leis tributárias ocupam lugar de destaque) e a lei orçamentária que devem estar sujeitas à Constituição. E não este para aqueles¹⁰ (CORTI, 2014, s.p.).

Desenvolvidos os fundamentos teóricos sobre a evolução do orçamento, suas leis e algumas de suas características, conceitua-se o orçamento como “a lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público” (OLIVEIRA, 2014).

A Constituição brasileira prevê, em alguns casos, que determinado montante específico de recursos seja aplicado na implementação de alguns dos direitos sociais nela insculpidos¹¹, como, por exemplo, saúde, conforme se depreende dos art. 198, § 2º¹² e art. 167, inc. IV¹³ e educação, consoante dispõe o art. 212¹⁴.

⁹ No original: “La Hacienda Pública, el régimen financiero de recursos y gastos, debe sujetarse a la Constitución. Es por ende ilegítimo cualquier intento de invertir el orden jerárquico de las disposiciones, subordinando los derechos constitucionales a las decisiones presupuestarias”.

¹⁰ No original: “La Hacienda Pública no está sujeta a unos hipotéticos criterios singulares, sino que se encuentra encastrada y subordinada a la lógica constitucional. Son las leyes recaudatorias (donde las tributarias ocupan un lugar preeminente) y la ley presupuestaria las que deben sujetarse a la Constitución. Y no ésta a aquéllas”.

¹¹ Carvalho e Conti (2015, p. 69) esclarecem que, em se tratando do direito à moradia: “... em princípio, não havia uma cláusula financeira a fim de resguardar esse direito social, tal como ocorre com as despesas mínimas obrigatórias para saúde e educação, prática que já existia nas Constituições anteriores. A Emenda Constitucional nº 31, de 2000, instituiu por dez anos – prorrogados por tempo indeterminado pela Emenda Constitucional nº 67, de 2010 – o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza na esfera do Poder Executivo Federal. Parcela dos recursos do Fundo deve ser aplicada em habitação a fim de se garantir aos brasileiros acessos a níveis dignos de subsistência”.

¹² Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

Nesses casos, como se percebe, não há discricionariedade orçamentária do Legislativo nem da Administração Pública em alocar ou despender recursos em determinadas políticas públicas, tanto que elas já estão consagradas no texto constitucional. Patologia específica ocorre quando essas verbas são insuficientes para garantir sequer o mínimo existencial e, conseqüentemente, a dignidade da pessoa humana, caso em que a indigência orçamentária em si deve ser objeto de censura jurídica.

Segundo Oliveira (2014): “Já se começa a ver que o legislador, ao estruturar a peça orçamentária, não tem mais a liberdade que possuía. Já está, parcialmente, vinculado”.

Ainda nesse sentido, leciona Domingues que:

Trata-se, portanto, de determinações constitucionais tutelares dos direitos humanos atinentes à Vida com Dignidade, ademais consagrados pelos objetivos fundamentais da república, especialmente os de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I) (DOMINGUES, 2010, p. 155).

Aqui, então, percebe-se um caráter marcadamente impositivo do orçamento em conexão com o caráter vinculativo da tutela constitucional dos direitos sociais.

2.3 Evolução das técnicas orçamentárias: os principais modelos consagrados

Os principais modelos consagrados de orçamento são: orçamento tradicional/clássico; orçamento de desempenho, o orçamento base-zero e o orçamento programa.

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

¹³ Art. 167. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

¹⁴ Art. 212. As perguntas serão formuladas pelas partes diretamente à testemunha, não admitindo o juiz aquelas que puderem induzir a resposta, não tiverem relação com a causa ou importarem na repetição de outra já respondida.

Os procedimentos até então utilizados para a elaboração orçamentária antes da Lei n. 4.320/1964 e do Decreto-lei n. 200/1967, baseavam-se na técnica tradicional, ou seja, o de que bastava, apenas, o levantamento de montantes para que a receita e a fixação da despesa fossem previstas.

Não se vislumbravam, nesse caso, compromisso algum com o atendimento das necessidades formuladas pela coletividade ou da própria administração pública e não ficavam evidentes os objetivos econômicos e sociais que motivariam a elaboração orçamentária. Na concepção de hoje, esta seria uma hipótese absurda.

Essa técnica era pautada por uma preocupação exacerbada com o controle contábil do gasto, que refletia o obsessivo detalhamento da despesa, do desdobramento desta em vários níveis, cuja finalidade seria, apenas, o de verificar o objeto do gasto.

Outro fato interessante é que, ao tomar essa direção, a programação ou a distribuição dos recursos para unidades orçamentárias era realizada com base na proporção do montante gasto em exercícios passados, e não em função do programa de trabalho ou da intenção do que se pretendia realizar (FRANCISCO; JARDIM; PIERDONÁ, 2021).

O orçamento de desempenho é a resultante de melhorar o processo orçamentário. Buscava-se saber onde e por que o governo gastava os recursos. Neste caso, observava-se a mudança pela preocupação de identificar onde e por que gastava (MARQUES, 2015). Via-se a configuração de uma evolução em relação ao orçamento tradicional, por espelhar, de certa forma, a atenção ou o foco naquilo que o governo realizava.

No magistério de Giacomini (2017), o orçamento base-zero não foi considerado propriamente um marco na evolução da tecnicidade orçamentária, mas apenas uma conduta técnica simples, de elaboração da peça orçamentária, conquanto que:

- a) ao final de cada exercício, os programas orçamentários componentes fossem tecnicamente zerados em seus valores, o que obrigava os executores a levantarem estimativas, com vistas à obtenção de novas prioridades para o orçamento seguinte;
- b) a realização de procedimentos de análise, revisão e avaliação da totalidade de despesas propostas, e não somente daquelas que ultrapassassem o limite de gasto existente;
- c) os esforços eram direcionados para a melhoria da eficiência na alocação dos recursos públicos.

O Orçamento-Programa foi introduzido no Brasil pelo Decreto-lei nº 200/1967, como plano de ação do Governo Federal. Em seu art. 16, determinava: “Em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenoriza a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual” (BRASIL, 1967, s.p.).

Assim, no Brasil, o procedimento legal que materializou a adoção do orçamento-programa foi a Portaria nº 9/1974, expedida pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que instituiu a classificação funcional-programática.

Essa portaria vigorou com as alterações introduzidas com o passar dos anos, embora, sem mudanças estruturais até o ano de 1999. A partir de 2000, foi substituída pela Portaria nº 42/1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que instituiu uma nova classificação funcional programática harmonizada com os planos plurianuais apresentados por cada governo e esfera da federação, estabelecendo os laços necessários entre planejamento e orçamento.

Com fundamento nessa característica, o orçamento-programa foi além de um mero documento financeiro, majorando sua dimensão como instrumento de operacionalização das ações do governo, ou seja, gestando programas, projetos, atividades e operações especiais em conformidade com os planos e diretrizes estabelecidas.

Oliveira (2014) destaca as vantagens do orçamento-programa no que concerne às sistemáticas anteriores, porque atualmente ele tem proporcionado: integração e planejamento com o orçamento; a programação com base na fixação de objetivos e metas a serem alcançadas; melhor metodologia para a pertinência dos custos; facilidade e disciplina na programação das atividades em todas as suas fases; objetividade na elaboração da peça orçamentária; precisão nas responsabilidades da administração do orçamento; facilidade em assimilar o conteúdo programático pelo Executivo e Legislativo e pela população em geral; programação focada na relação insumo-produto; melhor controle da execução dos programas de trabalho; ênfase naquilo que se realiza e não no gasto; acompanhamento físico-financeiro da programação; e avaliação por resultados e a gerência por objetivos.

Esta é, pois, a técnica orçamentária que permite a adoção do orçamento participativo estudado nesta dissertação.

2.4 Concepção moderna de orçamento

Frente às enormes mudanças sociais e econômicas, necessário foi adotar uma concepção contemporânea para o orçamento público, pois, se no passado era visto como uma simples peça informativa financeira contábil, atualmente, passou a ser um importante instrumento de ação política e inclusão social.

Modernamente, também não pode persistir a concepção de que é peça política de influência pessoal do governante. Pode-se adquirir certa identificação com o administrador, mas nunca uma convicção pessoal que prevaleça sobre as necessidades públicas e os anseios populares. Não se admitem mais tais direcionamentos, até porque não podem haver barreiras entre a Administração Pública, representada pelo governante, e uma soberania do cidadão, ou uma soberania popular.

É fundamental que os países democráticos tenham acesso a dados capazes para proporcionar desenvolvimento econômico, promovendo, conseqüentemente, a inclusão política e participativa de parcela significativa da população, com o Estado integrando “os processos políticos gerados pela forma como são definidas as políticas públicas e a alocação de recursos via orçamento público” (BONESSO, 2015). Mesmo com certa evolução social e democrática sentida pela população, o orçamento e as políticas públicas ainda são analisados de forma dissociada.

As demandas sobre políticas públicas são antagônicas e, por esta razão, devem estar à frente de diversas decisões minimizando os conflitos que eventualmente surgem e também os que se criam com a escassez de recursos, tudo com respaldo no processo orçamentário (MARQUES, 2015).

O orçamento público, então, deve deixar de lado o caráter autoritário de ser, tão somente um destinatário de recursos e intenções que o governo possui, para integrar as discussões e decisões da população, mas não como um instrumento centralizador, e sim de distribuição justa das políticas públicas e rendas do Estado.

A CRFB/1988 tem como principais princípios fundamentais a participação social e o pluralismo de interesse nas coisas e gestão pública. Ao pensamento exposto e aos princípios constitucionais, soma-se a defesa feita por Ricardo Lobo Torres:

Sob a influência do princípio da subsidiariedade, que sinaliza no sentido do primado da sociedade sobre o Estado, o orçamento se abre para a participação

social durante a sua elaboração, execução e controle, além de se deixar tocar pelas demandas em torno dos direitos difusos promovidas por órgãos societais, em movimento que começa a ganhar corpo nos últimos anos (TORRES, 2014, p. 387).

A Constituição Federal condiciona uma maior participação popular na elaboração, execução e controle orçamentário, não restando dúvidas sobre a importância do Estado na democratização da gestão da coisa pública.

Essa democratização ativa deve atingir o Parlamento, como representante do povo, e da própria população que resgataria conceitos perdidos de cidadania e da soberania popular, pois haveria decisão política com soluções técnicas (MARQUES, 2015).

As questões discutidas visam fazer com que o orçamento público perca o caráter possessivo e passe a ser obra de efetiva participação popular, em harmonia com os representantes do Estado. Em ampla reflexão Torres declara:

A vida financeira e orçamentária do País deve se ajustar ao culto da justiça e dos direitos humanos. Com efeito, duas idéias básicas, de conteúdo ético e jurídico, passam a orientar a humanidade na virada do século e do milênio: a da supremacia dos direitos fundamentais e a da busca da justiça. O constitucionalismo hodierno não tem por missão apenas garantir uma ordem financeira equilibrada, senão que se orienta no sentido de obtê-la e sustentá-la com vista à defesa dos direitos humanos e à procura de justiça material. E não há sustentação dos direitos fundamentais se não se respeitarem as condições da liberdade, ou seja, se não se garantem as condições mínimas de sobrevivência digna para todos os cidadãos (TORRES, 2014, p. 387-388).

Por isso, afirma-se que a hodierna concepção da peça orçamentária é a abertura de um espaço público para discussão sobre o destino das finanças do Estado, suas receitas e despesas públicas, sem os comícios e alardes que feitos pelos políticos sobre participação popular na elaboração e execução orçamentária.

É necessário que se abram tais espaços públicos para formação de um centro de discussão para concretização e preservação dos direitos fundamentais no momento da escolha das políticas públicas e financeiras, oferecendo, assim, uma correta e mais humana aplicação do dinheiro público, quando efetivadas as despesas públicas.

Nesse trilhar, em uma etapa final de sua evolução, percebe-se que, atualmente, o orçamento público não possui apenas a participação do poder Executivo e do Legislativo, mas

também contém a colaboração do cidadão, em um processo chamado de cidadania fiscal (ABRAHAN, 2015). Afinal:

Ninguém melhor que do que o próprio destinatário das políticas públicas para manifestar suas necessidades e prioridades, o que se legitima dentro do modelo federativo de três níveis – União, Estados e Municípios – adotado pelo Brasil, estrutura que melhor permite a capilaridade participativa (ABRAHAN, 2015, p. 99).

Essa cidadania participativa (cidadania fiscal) consegue se expressar através de previsões legislativas que permitem não só o conhecimento, mas também o envolvimento dos cidadãos nas deliberações orçamentárias e no acompanhamento da sua execução.

Dentro desse contexto, cita-se o orçamento participativo (OP) como um meio através do qual essa colaboração da população se torna efetiva e real. Sobre o OP será dedicada a próxima seção.

2.4.1 Orçamento participativo

Dentre esses mecanismos de participação popular um dos mais notórios é o OP, em que as escolhas de alocação orçamentária são feitas mediante consulta prévia à sociedade. Desse modo, segundo Fedozzi (2001), em vez de ser gerida em gabinetes por tecnocratas e políticos, cuja efetiva representatividade é, no mínimo, duvidosa, a peça orçamentária é elaborada pelo próprio tecido social, de forma orgânica.

Além disso, em vez de ser concebido e posteriormente imposto de modo vertical, como se ainda persistisse a relação de obediência e submissão dos súditos ao monarca, opera-se sob outra lógica. De modo diverso, elabora-se de baixo para cima, como é condizente a um modelo de efetiva cidadania.

Na precisa observação de Oliveira (2014), o OP “dá nascimento a duas formas de poder democrático: um pelo voto; outro, pelas instituições diretas de participação”. É pertinente observar nessa definição a lógica, já mencionada, de complementaridade – e não de oposição – entre a instância representativa e a participativa.

Oriundo da própria necessidade de afirmação dos preceitos defendidos pela “constituição cidadã” de 1988, que nada mais é do que a vigente Constituição da República

Federativa do Brasil, sob o enfoque principiológico estabelecido no art. 182, o qual determina a fixação em lei de diretrizes gerais para o ordenamento e pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades brasileiras de forma a garantir o bem-estar de seus habitantes, delineou-se a promulgação da Lei 10.257/2001, o Estatuto das Cidades, que é segundo Alexandre Mazza (2014), “a lei geral sobre Direito Urbanístico no Brasil”, a qual traz em meio as suas diretrizes gerais, elencadas no art. 2º, inc. II¹⁵.

Tal diretriz opera notadamente por meio da supremacia do interesse popular previsto na CRFB/1988, no parágrafo único de seu art. 1º¹⁶, bastando que para esta forma direta exista regulamentação amparada pela constituição; sendo assim, o Estatuto das Cidades, que é de forma perceptível o meio de estabelecimento das diretrizes urbanas, criando em seu art. 4º, inc. III, alínea “F”, a gestão orçamentária participativa.

Pode-se dizer que há, neste instituto, governo do povo para o próprio povo; Deste modo, nada mais justo de que a sociedade realize, por iniciativa própria, a priorização das áreas para a aplicação dos recursos públicos, através de debates, audiências e consultas públicas, elaboração de projetos e direcionamento de receitas.

Por este motivo, o OP, segundo Campos e Silveira (2015) nada mais é do que a participação popular nas ações de planejamento urbano, geralmente enquadrada no ciclo orçamentário de cada município, obviamente, que por se tratar de tema recente, do ponto de vista jurídico, ainda existem poucas cidades aptas a operacionalizar tal mecanismo de forma efetiva, nem mesmo há conceito doutrinário firmado para a matéria, visto tratar-se de tema a ser tutelado pelo direito financeiro, ou pelo administrativo de forma superficial, não havendo dentre os doutrinadores da atualidade, nenhum que se dispusesse a analisar de forma mais profunda o tema proposto, resguardadas as análises efetuadas apartadamente à algumas leis especiais, tais como, a Lei 10.257/01 e as Leis Complementares 101 e 131.

¹⁵ “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] II- gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos comunidade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento humano”.

¹⁶ Art. 1º [...] § Único – “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

No entendimento de Bruno (2013), o que a população busca é uma distribuição adequada de recursos. Complementarmente, sobre participação popular aduz ainda José Ossian Luma:

Democracia participativa, controle social, cidadania e outros termos são comuns hoje na linguagem das sociedades em busca do aperfeiçoamento dos mecanismos de fortalecimento das práticas democráticas na gestão pública. Há uma preocupação, por intermédio desses esforços, de consolidação da chamada democracia semidireta, posta como caminho para que o cidadão não apenas acompanhe o mais amplamente possível o que ocorre na administração pública, mas dela participe por vários meios. A intenção é de assegurar a contrapartida em forma de serviços públicos de qualidade às obrigações de natureza tributária que lhes são impostas; (LUMA, 2013, s.p.).

Para Márcia Ribeiro Dias, que apresentou tese de doutorado ligada ao tema, no Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – IUPERJ:

A participação política pode ser definida resumidamente como o mecanismo que permite o cidadão comum incorporar-se aos processos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas. Em uma visão contemporânea, ou seja, inserida no universo da democracia representativa, a participação traduz-se pela capacidade dos indivíduos de influenciar as decisões políticas que são tomadas por seus representantes no âmbito do Estado. Tal influência pode ser medida em uma escala que vai desde a pressão política que se processa através de protestos da opinião pública até a incorporação de demandas populares pela via de canais institucionalizados de comunicação entre o Estado e a Sociedade Civil (DIAS, 2002, p. 80-81).

De qualquer modo, o grande desafio da atualidade é o de buscar por procedimentos que tornem a participação popular efetiva, e cumpra o seu objetivo de comunicar a sociedade civil, e os poderes responsáveis pela elaboração dos programas orçamentários, atingindo a finalidade da representação popular, através da abordagem teleológica do orçamento, na função para o qual foi estabelecido, em obediência a todos os princípios norteadores da administração pública, apresentando contraprestação a sociedade à alta carga tributária paga, através da melhor prestação de serviços e execução de programas e políticas de governo da maneira mais adequada o possível.

Para Ituassú (1964), é “o documento corporificador das finalidades pretendidas em um período determinado, sempre ânua”.

Estes dois conceitos são suficientes para demonstrar a natureza legislativa do orçamento público, em que se estabelecem por mecanismos próprios o direcionamento que será enunciado às receitas públicas, advindas de repasses ou de tributos, formalizando destinação que lhe será atribuída por meio de leis específicas e anuais, LDO e LOA.

É nesse contexto, que deve ser encaixada a gestão orçamentária participativa, uma vez que os direcionamentos dos recursos apontados nestes tipos de programas são caracterizados como despesa pública, e como tal, deve pressupor orçamento prévio, uma vez que no direito administrativo, não deve existir despesa que não seja prevista, pelo menos genericamente, em uma lei.

O OP, segundo Suett et al. (2021) se contrapõe a essa visão paternalista, ao conceder aos próprios segmentos voz efetiva na elaboração orçamentária. Concretiza, assim, a soberania popular, em torno da qual devem se estruturar os atos estatais e a interpretação constitucional. No caso, como a peça orçamentária serve de diretriz para todas as demais políticas públicas, cumprindo dessa forma papel proeminente na efetivação de direitos fundamentais, a participação popular na sua feição se revela ainda mais salutar.

Essa valorização da vontade popular pode ter outro desdobramento importante: o estímulo a uma cidadania mais ativa. Se a judicialização da política pode fazer com que a população busque seus direitos por meio de litígios judiciais, o OP propicia novo espaço para a deliberação política, na qual a população pode expressar e reivindicar suas demandas de forma mais ativa (GOMES; ABRAHAM; TORRES, 2016).

Assim, em vez de esperar, de forma passiva, possíveis decisões judiciais que possam, ou não, o beneficiar, o indivíduo se assume no poder e assume o protagonismo na busca pela consecução de seus direitos. Rompe, pois, com a lógica paternalista e assistencialista, exercendo uma cidadania ativa.

Além disso, a participação popular na elaboração orçamentária contribui para reaproximar a sociedade da atividade política. Em vez de, como se faz tradicionalmente, delegar de forma irrestrita a representantes eleitos o exercício dessa atividade, passa também a praticá-la. Desenvolve-se, assim, uma visão – um tanto enfraquecida pela crise da democracia liberal – de que os problemas surgidos podem – e em grande medida devem – ser resolvidos na esfera política.

Ao auxiliar no resgate do prestígio da política, esse instrumento de participação popular arrefeceria a judicialização da política, a qual é, ao menos em parte, derivada do descrédito das instâncias políticas (MINGHELLI, 2005). Em outros termos, com o estímulo a uma cidadania mais ativa e politizada, a sociedade se vê menos propensa a buscar seus direitos por meio de litígios judiciais.

É possível, no entanto, que instrumentos de participação popular, tal como o OP, devolvam, ao menos em parte, a legitimidade perdida pelas instâncias representativas. Nesse cenário, segundo Fedozzi e Martins (2015), o princípio da deferência poderia reaver sua força, pois seria recuperada a base fática em que está lastreado.

Por fim, as questões do OP são concebidas tendo em vista as demandas da coletividade como um todo, a partir de ampla e horizontal deliberação dos envolvidos. Apresenta, pois, um caráter global que não é verificado nos litígios judiciais, sobretudo nas ações individuais, ainda predominantes no direito brasileiro.

Do exposto depreende-se que o que se tem com o OP é um processo decisório compartilhado, a pactuação entre governantes e governados sobre os interesses e aspirações formuladas a partir dos consensos democráticos, consensos estes construídos em todas as instâncias da sociedade e na variedade das suas organizações, que tão mais saudáveis serão, quanto mais desvinculadas do Estado.

O fundamental é o estabelecimento e, mais do que isto, a manutenção do diálogo, a real transação e intermediação de interesses e demandas, capaz de materializar os consensos estabelecidos. O requisito indispensável é a legitimação da espontaneidade, a extra estatalidade (BORBA; LUCHMANN, 2007).

Portanto, fixados os interesses na substancialidade, superando a dimensão formal, por óbvio não se cogita de estruturas transversalmente estatizadas, tais como conselhos organizados e mantidos pelo Estado, mesmo fora de sua estrutura formal, porque nada mais são do que aparelhamento indireto, e como tal, instrumento de dominação sutil.

O que se imagina é a sociedade, por seus movimentos espontâneos, manifestando seus interesses e vontades no jogo democrático, estabelecendo consensos. É a partir dos referidos consensos é que se torna possível a formulação democrática das escolhas, e, em consequência, a construção dos projetos, programas e atividades, a fixação de objetivos, e, naturalmente, a

determinação dos recursos financeiros e de suas fontes de suprimento para atender e dar suporte às escolhas democraticamente realizadas.

No entanto, sabe-se que a adesão dos cidadãos ao OP ainda é baixa, e por esta razão entende-se que o uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e de sistemas de Inteligência Artificial (IA) pode ampliar esta participação. Nesse sentido, no próximo capítulo será estudada uma interface do OP, que é orçamento participativo digital (doravante OPD).

3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL

Chega-se, pois, ao principal capítulo dessa dissertação, que é o capítulo que irá abordar o OPD como instrumento de fortalecimento da democracia participativa.

A construção teórica que se fez para chegar a este ponto do trabalho, envolveu, no primeiro capítulo a definição de democracia direta, indireta e especialmente de democracia participativa. No segundo capítulo, foi explicado o orçamento, como se dá sua gestão e a experiência do OP, já utilizado em diversos municípios brasileiros.

Porém, a partir da percepção de que a adesão ao OP não estava sendo significativa o bastante, levantou-se a hipótese de que o OPD poderia romper esta barreira e fazer com que de fato ocorra a participação do povo no planejamento orçamentário de seus municípios. É sobre esta questão que este capítulo irá se debruçar.

3.1 Ciberdemocracia e sociedade em rede

O avanço tecnológico é um fato que promove e permite o avanço social. Tal constatação é sentida na área da comunicação social onde se percebe o impacto decisivo da internet no contexto da sociedade informacional. O surgimento e o aperfeiçoamento crescente das TICs tornam as formas de sociabilidade mais diretas e qualitativamente afetadas, propulsionado especialmente pela rede mundial de computadores.

A expressão “sociedade da informação” é um termo utilizado desde 1993, conceituando-se como “o ambiente que resulta de uma nova estruturação das relações sociais comunicativas, desenvolvidas em rede, de modo mais complexo, plural, aberto e ágil, contexto no qual se apresentam as TICs” (MONTEIRO, 2020). Estas cresceram com o desenvolvimento da internet e, em âmbito mundial, obtiveram ampla utilização a partir do momento em que seu acesso foi democratizado e deixou de ser assegurado exclusivamente para finalidades de atuação geopolítica dos Estados e por centros de pesquisa tecnológica (MONTEIRO, 2020).

Esse ambiente de intensa difusão das TICs possibilitou o surgimento, ainda que incipiente, de prognósticos sobre seu uso criativo em distintos âmbitos da atividade humana. Não é diferente com o direito – fala-se comumente em direito digital ou eletrônico – nem se revela

cabível desconsiderar as repercussões práticas das TICs no campo jurídico, desde a informatização dos sistemas tal como se deu com o processo eleitoral e com o processo judicial eletrônico.

Nesse sentido, o jurista Maurício Gentil Monteiro expõe que não se revela mais possível examinar as instituições da democracia – eleições periódicas, partidos políticos, liberdade de expressão e de imprensa, direito à informação, espaço público de debates, liberdades de reunião e de associação – sem que seja examinada a sua interface com as TICs, no contexto da “ciberdemocracia” explanada pelo filósofo Pierre Lévy no início deste século. Nessa concepção, segundo Lévy (1996), há uma espécie de governo mundial cibernético, de um novo tipo de Estado transparente ao serviço da inteligência coletiva e, conseqüentemente, de uma separação da cultura e do Estado.

Monteiro (2020) expõe que o principal elemento de caracterização da ciberdemocracia se constitui na real autonomia da esfera pública em face do poder econômico e do poder político, com uma formação política horizontal da vontade. Para a prática da autodeterminação dos cidadãos pressupõe-se a existência de uma base na sociedade civil, independentemente da administração pública e do comércio privado mediado pelo mercado. Emerge, desse modo, a vantagem que a ciberdemocracia proporciona ao diversificar as possibilidades democráticas participativas de forma autônoma pelo todo social.

Pode-se dizer que há um processo de diminuição da máquina estatal, ou ao menos uma transformação operada com o surgimento de um novo modelo de Estado, o que segundo Fountain (2005, apud ALVES, 2013) é o novo modelo de Estado onde “as novas tecnologias são capazes de interferir de forma decisiva nos processos da administração pública especialmente aqueles que se referem à capacidade de coordenação, comunicação e controle.”

Esse fenômeno parece mitigar um dos problemas da democracia representativa previsto por Bobbio:

O segundo obstáculo não previsto e sobreveio de maneira inesperada foi o contínuo crescimento do aparato burocrático, de um aparato de poder ordenado hierarquicamente do vértice à base, e, portanto, diametralmente oposto ao sistema de poder democrático. Admitindo-se como pressuposto que uma sociedade apresenta sempre diversos graus de poder e configurando-se um sistema político de pirâmide, na sociedade democrática o poder vai da base ao vértice e numa sociedade burocrática, ao contrário, vai do vértice à base (BOBBIO, 2019, p. 60).

As TICs possibilitam, portanto, um maior envolvimento do cidadão naquilo, chamado pelo autor de “base da pirâmide social” na formação e tomadas de decisões, equalizando o poder entre os representantes e detentores e horizontalizando as decisões. Nesse sentido, as TICs se tornam instrumento de consecução da administração dialógica.

Sabe-se que as lições de Castells (2000) são de grande repercussão científica em várias áreas. Algumas das mais emblemáticas são aquelas fruto de sua trilogia Era da Informação, dividida em Sociedade em Rede, O Poder da Identidade e o Fim do Milênio. Nela o autor estuda “o surgimento de uma nova estrutura social, manifestada sob várias formas conforme a diversidade de culturas e instituições em todo o planeta”, que está ligada a “um novo modelo de desenvolvimento, o informacionalismo, historicamente moldado pela reestruturação do modo capitalista de produção, no final do século XX” (CASTELLS, 2000).

Salienta Castells (2000), ainda, que este momento histórico diz respeito a uma estrutura econômica de capitalismo informacional, em que trabalho, capital e o modo de produção e consumo são alterados tendo-se como base o manejo de informações para o desenvolvimento. Informações que podem levar a uma maior inovação tecnológica, à difusão do conhecimento, ao aprimoramento das instituições democráticas com transparência e interatividade entre cidadão e governo, dentre outros.

A era da Informação, portanto, desenha esta nova estrutura social denominada de Sociedade em Rede: “porque é composta das redes de produção, poder e experiência, que constroem uma cultura da virtualidade nos fluxos globais que transcendem o tempo e o espaço” (CASTELLS, 2000).

Na seara econômica, o elemento marcante é o da interdependência global, tecendo-se verdadeira rede na qual a transformação se dá em outras partes do planeta (CASTELLS, 1998). Na esfera política, por seu turno, Castells (2001) salientou que os movimentos sociais tomariam três características peculiares: fortalecimento das identidades culturais locais; restauração do vazio “vertical” causado pelo enfraquecimento das estruturas estatais; internacionalização dos movimentos, como uma espécie e força contrária à globalização econômica.

Assim, o “Estado não desaparecerá, mas será diminuído”, concluiu Castells (1998). Não obstante, a relação entre cidadão e poder público toma paulatinamente outro formato. Argumento que adquire mais corpo no momento em que descreve o funcionamento das chamadas cidades digitais, com grande interação entre administrados e administração por meio das TICs,

asseverando, ainda, que a Internet proporciona um “canal horizontal” de comunicação, que leva a um paulatino empoderamento do povo, que tem maior voz através das tecnologias¹⁷ (CASTELLS, 2001).

É o que foi chamado de substituição da Era da Comunicação de massa (*Mass Communication*) pela Era da Intercomunicação (*Mass self Communication*) (CASTELLS, 2006). E as premissas desenvolvidas retornam em obra mais recente, “Movimentos de indignação e esperança”, na qual afirma que os movimentos sociais em rede foram fortalecidos pela Internet. São três os elementos chave que marcam tais movimentos: interesses específicos que se fortalecem pela proximidade; ocupação de espaços simbólicos geralmente representando estruturas estatais; e criação de um espaço público deliberativo.

Não obstante, Castells (2013) conclui que, mesmo que boa parte desta esperança se dilua, quando as pretensões de transformação social se chocam com a estrutura anacrônica das instituições arquitetadas com o perfil da representação, a união entre ativismo social e reformismo político pode ser possível se o diálogo entre eles é construído em um processo constante e paulatino.

Castells (1998), contudo, expõe riscos e desafios trazidos por essa nova realidade. Como exemplo, cita o surgimento do que chama de “quarto mundo”, dado o acirramento das disparidades sociais e econômicas dentre os que têm e os que não têm amplo acesso à tecnologia e à informação, bem como a reestruturação em rede da criminalidade, do terrorismo, do fundamentalismo e o aumento da dependência de sistemas paralelos de poder por parte da população global, que demandam uma resposta efetiva das estruturas estatais.

Não obstante, destaca-se que Castells (1998) não vê na tecnologia um fim em si mesmo, como se o seu uso por si só pudesse promover o aprofundamento democrático. No entendimento de Bernardes (2013), esta é a razão pela qual, ainda que Manuel Castells seja compreendido por alguns como entusiasta dos potenciais das TICs para o aprofundamento da participação, suas

¹⁷ O autor, inclusive, parece asseverar que a Rede propiciará a possibilidade do estabelecimento de uma democracia direta. “Aderindo à democracia da comunicação concorda-se com a democracia direta, algo que nenhum estado aceitou ao longo da história. Admitir o debate para redefinir os direitos de propriedade acerta em cheio no coração da legitimidade capitalista. Aceitar que os utilizadores são produtores de tecnologia desafia o poder do especialista. Então, uma política inovadora, mas pragmática, terá de encontrar o meio caminho entre o que é social e politicamente exequível, em cada contexto, e a promoção das condições culturais e organizacionais para a criatividade na qual a inovação, o poder, a riqueza e a cultura se alicerçam, na sociedade em rede” (CASTELLS, 2005. p. 29).

conclusões sobre o papel da tecnologia neste setor parecem completas e abrangentes a ponto de servirem como uma importante base para a compreensão também dos riscos e desafios à sua real implementação.

A ideia de Rede, entretanto, não é apenas trabalhada por Castells. Ao contrário, a estrutura está no âmago das teorias que deram suporte à arquitetura da própria Internet, dentre outras molduras semelhantes de comunicação (BERNARDES, 2013). Nessa esteira, Yochai Benkler destaca o resultado da consagração destas formas sociais fomentadas pelas tecnologias em sua obra “A riqueza das Redes”.

Destaca que a Rede aumenta o capital social associado à coletividade em análise, com fortalecimento dos laços de cooperação entre os membros envolvidos. No plano individual, segundo Benkler (2006), tal estrutura social e econômica melhora as capacidades práticas dos indivíduos em três dimensões: 1. fazer mais para e por si só (autonomia); 2. fortalecer laços comunitários, sem vínculos pecuniários ou a modelos hierárquicos tradicionais de organização (Estado, empregador, etc.); e 3. aumentar a importância de organizações formais que operam fora da esfera do mercado.

No que concerne a seus reflexos na esfera política, o autor chama atenção para o fato de que esse novo ambiente de emancipação individual dá azo a uma estrutura diversa da esfera pública tradicional, que denomina “esfera pública conectada” (BENKLER, 2006). Ou, mais precisamente, de esferas públicas conectadas.

Continua Benkler (2006) asseverando que as transformações não se restringem à voz dada ao cidadão, mas também à sua capacidade de adquirir conteúdo qualificado. Porém, o autor também submete suas premissas à autocrítica. Dentre elas, a de que seria um equívoco afirmar que, na Internet, o usuário tem mais voz pela redução dos custos de transação envolvidos nesse processo.

A concentração de poder nas mãos dos grandes provedores de aplicações (como *Google*, *Facebook*, etc.)¹⁸, a questão da fragmentação da esfera pública pelo excesso de informação (a ser

¹⁸ É importante destacar que a concentração excessiva causada pela Internet é atualmente uma realidade na visão de muitos. O receio de que a estrutura descentralizada da Internet contemporânea venha a se desfazer em prol de uma realidade em que há um alto grau de concentração de poder econômico com forte influência sobre a seleção de conteúdo, ou, em termos mais específicos, frente à contundente objeção ao fato de que os principais provedores de aplicações de Internet (redes sociais, motores de busca) possam ter uma influência maior na esfera pública do que os meios de comunicação de massa tradicionais, afirma Benkler (2006, p. 241) que “a combinação de observações sobre a concentração de

posteriormente conhecido como “Bolha dos Filtros”), também é analisada pelo autor. Mesmo assim, sua conclusão é em tom otimista: “A rede permite a todos os cidadãos mudarem sua relação com a esfera pública. Eles já não precisam ser consumidores e espectadores passivos. Podem se tornar criadores dos principais temas. É neste sentido que a Internet democratiza” (BENKLER, 2006).

Ainda que não esteja imune a outras objeções, a visão de Benkler é muito próxima à de Castells, avançando em alguns pontos. O principal deles, conforme destaca Eduardo Magrani (2014), diz respeito à multiplicidade de esferas públicas, ampliando o debate qualitativa e quantitativamente.

Além da relevância dos conceitos de Castells (2013) e Benkler (2006), sendo o primeiro, respectivamente, a interpretação macroscópica da estrutura em rede da sociedade neste milênio, em grande medida desenvolvida com o recurso ao uso maciço das tecnologias; e o segundo o responsável por esboçar alguns dos desdobramentos aplicados ao conceito nas esferas públicas, outra importante visão acerca dos reflexos deste novo ambiente tecnológico na sociedade hodierna e seus desdobramentos no princípio democrático são dadas por Pierre Lévy, por intermédio de suas construções sobre a ciberdemocracia.

Uma das primeiras premissas iniciais desenvolvidas pelo autor diz respeito à distinção entre virtual e real. O virtual não se opõe diretamente ao real, mas sim ao atual. Logo, a escrita é uma forma de virtualização, tal como a pintura, a fotografia, etc. Esta é a razão pela qual falar-se em democracia virtual seria o mesmo que democracia em potência, ou algo a ser realizado em uma época que não a contemporânea. Mesmo assim, apesar da ressalva, este foi o termo que se consagrou no uso corrente (LEVY, 1996).

Além disso, destaca-se também que o papel da tecnologia não é o de um ator autônomo, dissociado da sociedade e da cultura. As novas técnicas que constituem o funcionamento da Rede e compõem o tecido social são apenas parte dos fenômenos humanos que, ainda que pré-programadas, não agem por vontade própria. Logo, as atividades humanas abrangem, invariavelmente, pessoas vivas e que pensam; entidades materiais naturais e artificiais; ideias e representações. Assim pode a Internet pode ser compreendida como uma rede de pessoas (LEVY, 1999).

mercado e uma compreensão da importância de uma esfera pública conectada para sociedades democráticas sugere que uma intervenção política é possível e desejável”, com a necessidade de regulamentação do setor.

Tendo em vista que o incremento do uso das ferramentas da comunicação é um aspecto da cultura humana, o ponto a que se pretende chegar é que a mencionada riqueza das redes não vem por si só, mas é algo a ser extraído e cultivado a partir da qualidade das relações humanas ali travadas. É o que o autor denomina de inteligência coletiva, em uma cultura que fomenta a eclosão de formas autônomas e genuínas de expressão, preservando as peculiaridades próprias de cada grupo social (LEVY, 1999). Ideias que, em grande medida, convergem para as conclusões já expostas acerca da riqueza da Sociedade em Rede e seu aproveitamento como forma de enriquecer o debate na esfera pública.

Ademais, em reedição de sua obra ciberdemocracia, adaptada em conjunto com André Lemos à realidade brasileira, chama de “explosão da liberdade de expressão” o ambiente promovido pela popularização da Internet, cujas redes criam “um novo espaço de comunicação, inclusivo, transparente e universal que é levado a renovar profundamente a vida pública no sentido de maior liberdade e responsabilidade dos cidadãos” (LEMOS; LEVY).

Assim, o potencial de recorrência ostensiva às TICs para a maximização das oportunidades dos cidadãos no processo político é uma alternativa que vem se materializando como forma de se superar alguns limites e “já suscitou novas práticas públicas”, em que são ultrapassados, inclusive, limites territoriais e geográficos do mundo físico cujas “cidades e regiões digitais criam uma democracia local em rede, mais participativa” (LEMOS; LEVY, 2010).

Em outro momento, Levy (1999) depura o que seria essa participação propiciada pela rede mundial de computadores, ao afirmar que será possível a existência de formas diretas de democracia em grande escala, não obstante, saliente que a ciberdemocracia não será apenas movida por movimentos de sondagem de opinião, ou votações simples sem prévia deliberação. A “democracia eletrônica” (ou ciberdemocracia), assim,

[...] não se trata de fazer votar instantaneamente uma massa de pessoas separadas quanto a proposições simples que lhes seriam submetidas por algum demagogo telegênico, mas sim de incitar a colaboração coletiva e contínua dos problemas e sua solução cooperativa, concreta, o mais próximo possível dos grupos envolvidos (LÉVY, 1999, p. 195).

Em termos mais específicos, as mudanças trazidas pelo uso das TICs para Lévy (1996) não é apenas comportamental, mas estrutural do ponto de vista da comunicação, traçando o autor a distinção entre as formas de comunicação “eu-todos” e “todos-todos”, sendo o processo de

superposição dos modelos colaborativos algo paulatino. Esta é a razão pela qual ocorrerá o aumento da inteligência coletiva, trazendo impactos importantes no futuro para a democracia (LEMOS; LEVY, 2010).

Este ambiente ciberdemocrático revela um caminho para a emancipação das próprias fronteiras territoriais, alterando também a estrutura da opinião pública. Esta, dessa forma, “(e com ela os lugares comuns, os preconceitos e os achismos de todas as sortes) torna-se cada vez mais global” em um processo de maior visibilidade dos movimentos sociais (LEMOS; LEVY).

Portanto, a inteligência coletiva, segundo Lévy (2009), seria o passo mais avançado na transformação da esfera pública motivada pela intensificação do uso das TICs. Para o autor, o avanço das comunicações “todos-todos” acaba por criar uma revolução na compreensão dos cidadãos, que invade a esfera semântica. Esta seria a última etapa de consecução da ciberdemocracia, marcando a passagem da esfera pública para a inteligência coletiva em escala planetária.

Um dos desdobramentos práticos deste ambiente se dá no âmbito do governo eletrônico e no que denomina o autor de “Teoria do Estado transparente”. Em linhas gerais, o Estado ciberdemocrático guarda as seguintes características: 1. Apoiar-se-ia em um espaço público formado por ampla liberdade de expressão e de navegação sem constrangimento; 2. As “ágoras virtuais” serão o ambiente onde se desenvolve a deliberação política; 3. As eleições e referendos ocorrem através de votos eletrônicos desterritorializados; 4. As assembleias serão estruturadas em redes de Parlamentos virtuais transparentes ao público, compartilhando entre eles recursos intelectuais e virtuais; 5. A administração pública faria propostas legislativas *online*, em que a totalidade dos serviços públicos seria prestada aos cidadãos, que, por sua vez, trariam suas demandas ao Executivo (LEMOS; LEVY, 2010).

Lemos e Lévy (2010) ainda descrevem com destaque qual seria o papel do Parlamento e o procedimento de decisão nesta nova forma de Estado. Asseveram que a formação das ágoras em formato de Parlamentos virtuais deveria ocorrer em paralelo com as instituições políticas constituídas, podendo eventualmente os parlamentares oficiais ser convidados a debater os temas com direito a voto consultivo. Convém aqui a transcrição do papel do Parlamento virtual no entendimento desses autores:

O Parlamento virtual é especificamente concebido para tornar o processo de deliberação e decisão transparente. Poderíamos definir um Parlamento virtual

como uma ágora virtual visitável por todos, cujas decisões adquirem força de lei. Associada ao voto eletrônico, o uso das ágoras virtuais, tanto pelos cidadãos como pelos representantes eleitos, deveria favorecer um tipo de diálogo e de deliberação política mais construtivo e criativo que aquele de confronto de “partidos” e contribuir para criar uma consciência cidadã planetária original não necessariamente calcada sobre aquela que prevalece atualmente nos Estados-nação (LEMOS; LEVY, 2010, p. 191).

Por último, salientam que o voto eletrônico (o qual, em sua visão, não pode ser confundido com ciberdemocracia), “deveria servir às eleições de representantes aos poderes Legislativos, Executivos e mesmo Judiciários, e não somente para referendos” (LEMOS; LEVY, 2010). A democracia participativa direta, portanto, funcionaria como complemento à representativa e não o contrário.

Os conceitos de Pierre Lévy servem não só para interpretar a realidade contemporânea como também para revelar os potenciais do uso da tecnologia no aprofundamento da democracia através da maior participação dos cidadãos. Entretanto, a “ciberdemocracia planetária”, com um “governo eletrônico transparente em escala mundial” revela grande entusiasmo com relação ao papel da sociedade civil como forma de transpor não só as barreiras territoriais (em grande medida já ultrapassadas pelo caráter internacional da Rede) como os entraves políticos, algo que pode soar utópico se confrontado com a realidade contemporânea.

Não obstante, certamente suas ideias já pareceram menos factíveis no passado. Afinal, por exemplo, transparência digital na Administração Pública ou processo judicial eletrônico são realidades correntes nos dias de hoje, inclusive do ponto de vista normativo (FREIRE, 2014). Portanto, ainda que sob críticas, Pierre Lévy permite asseverar que uma maior interatividade de instituições como o Parlamento com as “ágoras virtuais”, que representariam o maior ponto de evolução da opinião pública planetária não é uma realidade tão distante nos dias de hoje, sendo possível a aplicação de seus postulados também ao processo legislativo.

Nesse momento, é importante retomar o pensamento de Robert Dahn (2012), abordado no início deste capítulo, por ser um marco teórico da teoria da democracia como um todo, não se restringindo a pesquisas relacionadas especificamente com a e-democracia. Porém, retornando-se às suas lições, deve-se salientar que o autor também analisa algo próximo à proposta de Pierre Lévy acerca do “Parlamento virtual” através do conceito de Minipopulus. Contudo, preliminarmente à sua análise, é necessário retomar a noção de poliarquia trabalhada pelo autor e a evolução dos postulados dela decorrentes em sua obra, de modo a compreender o espectro

conceitual em que se insere, especialmente quando procura perquirir acerca do futuro dos regimes democráticos.

Dahl (2012) tem entre os seus mais influentes conceitos o de poliarquia, elencando o conjunto de requisitos para que determinado regime político seja considerado como democrático. Além disso, traz como elemento necessário para a caracterização de uma democracia o atendimento das condições mínimas previstas para o processo constante de democratização, como forma de continuamente se tornar uma poliarquia estável. Processo, entretanto, que não é homogêneo nem ocorre paralelamente em todos os países. Ao contrário, segundo destaca, são poucos os que, no mundo, que atingem graus satisfatórios de democracia baseados em seus critérios. Mesmo assim, Dahl assevera que:

[...] é muito provável que um país que sustente as instituições da poliarquia, manterá esta condição se atingir cinco requisitos: 1. uma vez reduzidos a coerção violenta; 2. possuir uma sociedade moderna, democrática e pluralista (MDP); 3. houver homogeneidade cultural, ou se a heterogeneidade cultural não estiver segmentada a ponto de prejudicar o arranjo político (consociação) para a administração de conflitos subculturais; 4. os grupos políticos mais ativos não deixarem de apoiar as instituições da poliarquia; 5. Não houver intervenção de potência estrangeira hostil à poliarquia (DAHL, 2012, p. 417).

Além disso, o grau de complexidade das contingências que definem cada poliarquia local rumo à consecução do ideal de democracia (já que uma democracia ideal seria utópica a seu ver) é alto e atende a peculiaridades históricas que representam um aumento de exigências para que sejam atingidos, podendo-se ou não chegar ao que chama de condições favoráveis para se chegar a uma poliarquia estável (DAHL, 2006).

Tal ideia fica mais clara quando se debruça sobre o que seria o futuro dos regimes democráticos. Desta maneira, separa o processo histórico em três grandes fases. A primeira corresponde ao momento de ruptura das oligarquias na antiguidade para a formação de modelos democráticos como a das Cidades-estados republicanas. E a segunda, por seu turno, à sua transposição para a realidade dos Estados nacionais (DAHL, 2012).

Finalmente, quando passa a dissertar sobre o que considera a “democracia no mundo de amanhã”, ainda que declare ser reticente à (possível) internacionalização da poliarquia¹⁹, admite a

¹⁹ Argumento que se torna mais explícito em obra posterior, ao menos no que concerne às organizações internacionais atuais (NAFTA, OMC, etc., sendo a UE uma ligeira exceção), às quais atribui a pecha de sistemas de barganha burocráticos. Portanto, que, nos moldes atuais, não promovem um ambiente

possibilidade de se estar passando por uma terceira transformação democrática. São três as mudanças apontadas: 1. A possibilidade de o número de poliarquias se expandir a ponto de abarcar a maioria da população mundial; 2. A mudança na escala quantitativa poder alterar os limites e possibilidades de um regime democrático, especialmente em termos territoriais; 3. transformações nas estruturas e consciência das populações a ponto de fazer-se governar por regimes que promovessem maior equalização dos recursos políticos (DAHL, 2012).

Saliente-se que, no que tocante à possibilidade de aumento de escala nas práticas democráticas e, por conseguinte, da maior potencialidade de alcance do *demos* a serem abarcados regimes democráticos, “o resultado é algo como que a segunda transformação [do surgimento do Estado Nacional], transposta à escala mundial” (DAHL, 2012). E, ainda sobre a questão da extensão do *demos* para além dos limites territoriais, ressalta:

[...] a proliferação de atividades e decisões transnacionais reduzem a capacidade dos cidadãos de um país de exercer o controle de assuntos vitalmente importantes para si através de seu governo nacional. Nesse sentido, os governos nacionais estão se tornando governos locais (DAHL, 2012, p. 508).

Contudo, conclui que não necessariamente essa perda de soberania dos povos nacionais no que concerne a assuntos de seu interesse em seu território representa uma supressão das premissas poliárquicas. Isto porque, um movimento contrário à internacionalização de assuntos que sejam de interesses globais é o do fortalecimento da democracia local. Ou seja, se os cidadãos puderem decidir sobre a condução de políticas públicas de educação, saúde, urbanismo e outras, pode-se estar diante de um fortalecimento da democracia (DAHL, 2012).

Descrita a contemporaneidade, Dahl (2012) passa a analisar do ponto de vista das instituições o que denomina de momento futuro ou “Poliarquia III”. Ao analisar algumas das críticas direcionadas à democracia na contemporaneidade, assevera que há potencialidades importantes a serem exploradas no aprimoramento dos regimes democráticos.

Preliminarmente, assevera que, após o segundo momento histórico de florescimento e crescimento das poliarquias, é possível identificar duas estruturas anteriores nos regimes poliárquicos. A primeira, que denomina de “Poliarquia I”, resultou da criação de novas instituições advindas da adaptação da democracia aos Estados Nacionais. Por sua vez, a

democrático. Cf. DAHL, Robert A. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano. **Democracy's Edges**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 33.

“Poliarquia II” resultou da adição de novas instituições a fim de moldar a democracia à necessidade crescente de uma mobilização do conhecimento especializado para a solução de problemas públicos, em momento posterior à eclosão da “questão social” que levou ao Estado do Bem-Estar Social²⁰.

Finalmente, a Poliarquia III “resultaria da necessidade de estreitar o abismo crescente que separa as elites políticas do *demos*” (DAHL, 2012). Algo que passa inevitavelmente pela questão tecnológica. Continua o autor:

Agora tecnicamente é possível: Garantir que a informação sobre a agenda política apropriada no nível e na forma apresentada como um reflexo preciso do melhor conhecimento disponível seja fácil e universalmente acessível a todos os cidadãos; Criar oportunidades facilmente acessíveis e universalmente acessíveis para todos os cidadãos; Influenciar os temas nos quais a informação acima está disponível; participar de um modo pertinente das decisões políticas (DAHL, 2012, p. 541).

E esta realidade seria fomentada e mantida por intermédio das telecomunicações. Contudo, o autor não abandona suas raízes consideradas elitistas ao ponderar que os cidadãos não podem superar os limites de sua compreensão política simplesmente pela participação em debates, ou deliberando através de votações diretas (DAHL, 2012).

Entretanto, prevê ao final da obra a possibilidade de criação do que denomina de Minipopulus. Nestes, os representantes do *demos* deliberam por intermédio das tecnologias e exercem juntamente com o Parlamento o papel de “guardiões” (DAHL, 2012). Os minipopulus, que podem ser vários, inclusive nas três esferas da federação, teriam uma composição em que poderão também dele fazer parte um comitê de acadêmicos e especialistas, convocados esporadicamente. Não seriam eleitos, mas, sim, escolhidos aleatoriamente (DAHL, 2012).

Sobre sua função, além de questões relacionadas a temas pontuais e relevantes na agenda política, “o minipopulus poderia fazer reuniões, encomendar pesquisas e participar de debates e discussões” (DAHL, 2012). Sem, contudo, substituir os órgãos Legislativos, o peso de

²⁰ Nesse sentido, também Rubens Beçak (2008, p. 32): “A chamada questão social foi a desencadeadora de inúmeros acontecimentos que acabaram por provocar pressões que se fizeram sentir nas estruturas estatais e aí, como já era natural, foi nos Executivos que as necessidades de ação (e transformação das realidade) se afunilaram. E o processo de surgimento do Estado-providência, objeto de tantos estudos na doutrina jurídico-constitucional”.

sua decisão “representaria” o juízo do *demos*, provendo de maior legitimidade as decisões tomadas pelo Parlamento²¹.

Ainda que o autor levante a possibilidade de uma internacionalização da democracia, o principal valor de suas asseverações diz respeito a se replicar algo próximo à noção de Parlamento virtual esboçada por Pierre Lévy, porém, desta vez, no âmbito interno das poliarquias locais. Entretanto, Dahl (2012) não explana quem manteria esta estrutura em funcionamento, deixando em aberto (dentre outras questões) se os minipopulus fariam ou não parte da administração pública formal ou mesmo se poderiam ser comissões ligadas ao próprio governo. Ademais, assevera que suas decisões não teriam caráter vinculante ao Parlamento, distanciando-se do modelo democrático deliberativo.

Contudo, afirma que seu *modus* procedimental poderá ser o de encomendar pesquisas, podendo-se extrair de sua fala que a poliarquia do futuro deverá se encarregar do estabelecimento de um diálogo permanente com o *demos*, razão pela qual toma vulto o recurso a mecanismos de sondagem da vontade da população, dentre outros, a exemplo do orçamento participativo objeto de análise já sob a ótica crítica no capítulo subsequente.

Sobre os reflexos sociopolíticos da revolução comunicativa, destaca-se que o advento das novas plataformas de comunicação, especialmente as redes sociais, foi de fundamental importância para a eclosão das manifestações de 2013 no Brasil. Não foi diferente com os recorrentes movimentos congêneres que ocorreram em todo o mundo, a exemplo da Primavera Árabe a partir de 2010, os movimentos contra a austeridade estatal na Grécia entre 2010 e 2012, além do movimento *Occupy Wall Street* em 2011. As TICs e em especial as redes sociais foram instrumentos de grande importância para a mobilização e aglutinação e, mesmo que não tenham inaugurado manifestações dessa natureza no curso da história, contribuíram substancialmente para a sua reformatação.

As mobilizações sociais e políticas ocorridas tendo a internet como suporte possuem formatação peculiar, uma vez que se organizam em rede, não carecendo de uma liderança formal com centro de comando ou controle, e nem de uma organização vertical para passar informações

²¹ Nesse sentido, recomenda-se ver BEÇAK, Rubens; LONGHI, Joao Victor Rozatti. Internet as a public sphere and the current role of the Parliament. **Anais do World Association of Constitutional Law Conference**. WCCL: Oslo, 2014. Disponível em: <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws8/w8-becak-longhi.pdf>. Acesso em: 9 Jan. 2022.

ou instruções (CASTELLS, 2013). Aludida estrutura descentralizada eleva as chances de participação no movimento, uma vez que é constituída de redes abertas, desprovidas de fronteiras definidas. Também reduz a vulnerabilidade do movimento à ameaça de repressão, visto que existem poucos alvos específicos a reprimir – exceto em lugares ocupados – e a rede pode se reconstituir enquanto existir um número significativo de participantes, conectados por seus objetivos e valores comuns.

É necessário destacar que as iniciativas sociais voltadas ao exercício da cidadania ativa no ambiente digital apresentam experiências mais férteis e com potencialidades mais agudas. Trata-se do fenômeno da difusão de blogs com conteúdos políticos, econômicos e culturais, com ampla diversidade ideológica e com espaço para abordagens bem diferentes daquelas usualmente tratadas na mídia convencional. Nesse momento de consolidação das redes sociais, observa-se a formação de uma opinião pública digital, que permite a qualquer cidadão expressar livremente suas opiniões e inclusive sugerir propostas de ação que podem ser adotadas pelo administrador público.

Passa-se na próxima seção à análise dos obstáculos à efetivação da democracia participativa no Brasil.

3.2 Os obstáculos à efetivação da democracia participativa no Brasil

São diversos os obstáculos à concretização da democracia participativa no Brasil. O maior de todos é estrutural, ou seja, o poder econômico, que pretende manter o capitalismo e o regime de acumulação de riqueza, atua para que o poder político traduza mera garantia de reprodução contínua desse regime, e nessa direção, o controle do processo de tomada de decisões não pode ficar nas mãos da soberania popular, interessada na reversão desse modelo de satisfação apenas dos donos do capital.

Consequentemente surgem diversos desdobramentos, sempre nessa mesma linha de controle ou “domesticação” da participação popular, a conferir ilusão democrática, evitando que os tensionamentos ameacem atingir estágios de ruptura.

Nesse contexto, devem ser objeto de apreciação, os seguintes entraves: a) bloqueio do sistema representativo à utilização de plebiscitos e referendos, bem como à introdução de novos mecanismos de democracia direta; b) abuso do poder econômico e do controle da agenda do

debate público pelos grupos econômicos concessionários dos meios de comunicação social de massa; e c) educação de base que não prepara efetivamente para o exercício da cidadania.

A despeito de o próprio processo constituinte que redundou na promulgação da CRFB/1988 ter sido o mais socialmente participativo da história nacional, bem como ter conseguido introduzir no texto constitucional a promessa da democracia participativa, com a garantia do primado da soberania popular e de mecanismos de democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, é fato que muito pouco se caminhou nessa direção ao longo desses mais de 30 anos de sua vigência. Com efeito:

É fácil constatar que, nos seus elementos nevrálgicos (plebiscito, referendo e iniciativa popular e participação concreta em conselhos populares, bem ainda controle social do poder), a democracia participativa é uma promessa não realizada e a cidadania ativa uma meta ainda por efetivar-se, não obstante certos progressos (MONTEIRO; MACÊDO, 2017, p. 148).

No que se refere à participação concreta em conselhos populares, é importante aqui apontar algumas leituras que, se não são radicalmente antagônicas, apresentam diferentes nuances de percepção.

Para Avritzer (2016), com as iniciativas governamentais adotadas essencialmente a partir de 2003, foi criada uma atmosfera de intensa e significativa participação popular, em estágio ótimo, sobretudo, nas áreas de saúde e assistência social, ainda que muito carentes na área de infraestrutura, e que foi exatamente a ruptura do consenso participativo a partir de 2013 que ensejou parte da crise política que o país enfrenta até hoje e que já se manifestou nas Jornadas de Junho de 2016.

Por essa interpretação, a democracia participativa, no que concerne à participação popular em conselhos, pode-se dizer realizada, senão em sua plenitude, ao menos parcialmente, havendo apenas a necessidade de proceder-se aos devidos ajustes e aperfeiçoamentos até mesmo para evitar as reações do sistema representativo amparadas por um determinado viés liberal que lhe dá primazia.

Neste espírito entende-se que o fortalecimento da participação junto ao poder local (municipal) parece ser importância ferramenta para mitigar os obstáculos à efetivação da democracia participativa no Brasil. É o que será abordado a seguir.

3.3 Participação e poder local

A CRFB/1988 previu os direitos fundamentais. Para Gimenez (2016), os direitos fundamentais são aqueles que servem à manutenção dos pressupostos essenciais de uma vida na liberdade e na dignidade humana. Para tanto, os direitos fundamentais foram classificados em: direitos individuais (art. 5º - direitos fundamentais do homem como cidadão), direitos à nacionalidade (artigo 12), direitos políticos (arts. 14 a 17), direitos sociais (arts. 6º e 193), direitos coletivos (art. 5º- direitos fundamentais do homem em uma coletividade) e direitos solidários (arts. 3º e 225 - direitos fundamentais do gênero humano) (SILVA, 2014).

Para estabelecer as competências, a CRFB/1988 considerou as competências comuns pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, consoante art. 23²² da CRFB/1988.

A Emenda Constitucional (EC) nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, prevê ser possível “proporcionar os meios de acesso à cultura, educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação” (BRASIL, 2015). Nesse contexto, insere-se a proposta de monitoramento das despesas legislativas municipais, explicada a seguir.

Ressalte-se, ainda, que embora a CRFB/1988 não mencione explicitamente o princípio da subsidiariedade, sua presença constitucional é implicitamente reconhecida pelo art. 23, que tem jurisdição conjunta entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (que é a definição

²² Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I- zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II- cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III- proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV- impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X- combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI- registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII- estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

legal do princípio da subsidiariedade) e do art. 30²³, que contém uma lista ilustrativa das competências exclusivas dos municípios.

No que diz respeito à autonomia em relação à União e ao Estado, Roque Antônio Carazza considera a autonomia das comunas irrisória. No entendimento do autor:

[...] as comunas não exercem influência sobre o Estado, muito menos decidem. Portanto, você não participa do processo de tomada de decisão nacional. Na verdade, eles não fazem parte do Congresso, pois não estão representados nem no Senado Federal nem na Câmara dos Deputados. Como se não bastasse, a autonomia não é uma cláusula rígida (CARAZZA, 1994, p. 46).

No exercício de suas atribuições constitucionais secundárias, o Congresso Nacional pode aprovar voluntariamente uma Emenda Constitucional que restrinja ou mesmo revogue a autonomia dos municípios. Martins (2003) destaca que “a subsidiariedade é entendida mais como cooperação organizada no seio da sociedade do que como assistência pactuada pelo Estado à sociedade”. Esta análise é consequência da subsidiariedade horizontal organizada entre os cidadãos:

[...] tão imutável é o princípio solene da filosofia social: Assim como é injusto tirar do indivíduo o que ele pode fazer por sua própria iniciativa e trabalho, da comunidade também para uma sociedade maior e superior, o que é menor e inferior as comunidades podem alcançar uma injustiça, um dano grave e uma ruptura da boa ordem social (MARTINS, 2003, p. 501).

No entanto, o princípio da subsidiariedade não visa delegar todas as tarefas à comunidade, mas, notadamente, delegar as tarefas que podem ser desempenhadas e resolvidas pelos cidadãos da área local que reconhecem o dinamismo da comunidade, os seus limites e as

²³ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

suas potencialidades. A importância da comunidade no contexto da área local aumentou de forma a aproximar os cidadãos do meio em que vivem. No entendimento de Hermany (2007), o espaço local é “também mais sustentável no que diz respeito à possibilidade de representação dos cidadãos pelo referido sentimento de pertença, pelas peculiaridades e identidades culturais”.

Entende-se que as contribuições positivas do poder local em detrimento da globalização são estratégias que favorecem a realização da cidadania, o poder local - também denominado de “espaço local” - é um processo mais forte de comunicação e controle social subsequente às avaliações, discussões e articulações referentes a um nível de base global. Esta redefinição da área local como uma esfera de menor complexidade ajuda a restaurar a centralidade para o cidadão, muitas vezes em contraste com o distanciamento da globalização exclusiva.

A área local é um meio de implementação de princípios, mas também sofre restrições constitucionais, uma vez que ao fortalecer o poder local pode parecer contraditório, no entanto é, indubitavelmente, uma estratégia do disposto na CRFB/1988 (NUNES; STURZA, 2011).

Hermany (2012), no entanto, entende que é preciso cautela na adoção e na busca pelo princípio da subsidiariedade, pois é “incompatível com posições extremas, seja com a suposição de uma localização exclusiva de ordem pública ou com uma posição centralizadora com desvio de hermenêutica”.

Como expõe Barracho (1996) a atuação dos atores sociais e políticos com base nas decisões públicas locais se mostra-se mais favorável e gera confiança e credibilidade, uma vez que “as relações entre cidadãos e autoridades nos municípios devem começar com o objetivo de se conhecerem, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na resolução dos problemas”.

A participação da comunidade em decisões políticas e sociais está baseada na necessidade de informação e transparência. Para que os cidadãos tomem conhecimento de programas sociais ativos, as informações governamentais devem ser claras e precisas e, ao mesmo tempo, os dados devem ser visíveis. Para possibilitar a pesquisa e o conhecimento, é necessária a transparência.

Dessa forma, é necessário imprimir transparência aos gastos do legislativo local e aproximar o cidadão da Prefeitura, o que muitas vezes é feito por meio do OPD. Nesse sentido, acredita-se que aplicativos com esta proposta não só aproximarão os cidadãos, mas também

possibilitará o controle dos gastos do erário estadual, evitando, assim, a patologia corrupta, uma vez que os dados são transmitidos em tempo real.

Para facilitar o acesso, como no caso do projeto piloto “Meu Deputado”, foi proposta a implantação do aplicativo de OPD junto à prefeitura de São Leopoldo. Para tanto, em primeiro lugar, foram apresentados dados relativos à comunidade em relação a questões geográficas e de habitação. Em seguida, foram explorados os sites da Prefeitura e da Câmara Municipal de São Leopoldo. Ambos possuem o portal de transparência, mas carecem de informações claras, precisas e abrangentes.

Portanto, a estratégia do aplicativo de monitoramento de gastos e orçamentos públicos seria de fundamental importância juntamente com as agendas de projetos para articular eficácia, objetividade e, sobretudo, clareza dos dados, já que, como no portal da transparência, não basta permitir o acesso a alguns dados, estes devem ser claros e, portanto, possíveis de serem compreendidos pelos cidadãos.

3.4 O Orçamento Participativo Digital

Nas democracias representativas, os OPs são elaborados pelo Poder Executivo e Legislativo. Genuinamente, segundo juristas especializados, o principal motivo da existência do Legislativo, em sua principal função de representação popular, é a parceria com o Executivo na alocação de recursos públicos através do orçamento.

O OP incorpora a população ao processo de tomada de decisão orçamentária, por meio de lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou outras modalidades de consultas feitas diretamente à sociedade. Trata-se de munir as comunidades para que estas possam definir ações governamentais com vistas a solucionar os problemas que consideram prioritários.

O OP já é praticado em alguns estados e municípios do Brasil. Existem algumas iniciativas na União durante o processo legislativo, embora prodigiosamente sutis. Às vezes são realizadas audiências públicas ou mesmo, como no decorrer da tramitação orçamentária de 2012, a abertura de emendas à iniciativa popular objetivando a implementação de uma política pública prioritária de apoio às pequenas comunidades. No entendimento de Ávila,

Orçamento Público é uma imposição legal que representa um instrumento gerencial de administração pública, que visa atender a todas as necessidades da

sociedade em um determinado período de tempo, levando em consideração as ações da gestão pública (ÁVILA, 2003, p.07).

No Brasil, os processos que envolvem a participação pública na elaboração dos orçamentos são circunscritos a uma parte inibida da alocação orçamentária, dado o nível de gastos mandatórios e a falta de flexibilidade para reorientar as políticas governamentais.

Uma das lutas travadas na sociedade urbana contemporânea é entre os tempos da cidade e o tempo da democracia. Este último é longo. São também longos os períodos históricos e da sociedade para que algum aspecto da democracia seja modificado. A seu turno, os tempos da cidade são múltiplos e também complexos, especialmente quando se trata da reprodução do capital em que a temporalidade passa a ser por um lado estrutural e relacionada aos ciclos do modo de produção, e, por outro, das demandas da população economicamente vulnerável, do tempo existencial e do tempo da vida cotidiana (JAMESON, 2011).

Se o tempo do capital na cidade é diverso do tempo da democracia, é importante que sejam estabelecidas garantias ao cidadão. Isto ocorre com a operacionalização de direitos conquistados e conjunto de normas estabelecidas, tendo em vista que os tempos cotidianos da democracia são assinalados pelos mecanismos presentes nas administrações de governos democráticos. No Brasil, no período pós-Constituição de 1988, a gestão democrática da cidade, gestada no âmbito das lutas em prol da reforma urbana na década de 1960 e consolidada no Estatuto da Cidade promove a ampliação dos espaços de participação e/ou reestruturação, no caso daqueles já existentes (SAULE, JR.; UZZO, 2010).

É importante destacar a esse respeito que no Brasil já haviam espaços de participação, a exemplo dos conselhos, no entanto, o princípio da participação popular não existia. Esse processo possibilitado pela CRFB/1988 permite a abertura direta da gestão do município aos movimentos sociais e outras entidades da sociedade civil. É estabelecida, assim, oficialmente, a gestão democrática da cidade “como meio de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001).

Se a CRFB/1988 é um marco na recente democracia do País, por apresentar as condições jurídicas necessárias para que possam ser ofertados espaços para a participação popular nas estruturas do Estado, caracterizando-se por estabelecer a democracia representativa aliada à

democracia participativa, sua incidência na cidade somente esteve disponível a partir de 2001 com a implantação do Estatuto da Cidade.

Porém, importa destacar que as formas de democracia participativa no Brasil já estavam em curso nesse interstício temporal entre a promulgação da CRFB/1988 e o Estatuto da Cidade. O caso de maior relevo foi a experiência do OP em Porto Alegre, que teve início em 1989, mas que, desde o ano de 2005, sofre processos regressivos no que concerne à democracia participativa, cujo ápice do período de regressão foi a decisão tomada em 2017, pelo governo municipal (2017-2020), no sentido de suspender um volume significativo de decisões tomadas em sede de OP.

A abordagem proposta por Avritzer (2018), a partir da análise da democracia valendo-se de resultados eleitorais contestados, conduz ao entendimento de que a contestação resulta da vontade do povo e indica que a compreensão dos fatos e das mudanças atualmente ocorridas demanda uma análise mais longa no tempo, para servir de fundamento à ideia de uma “visão pendular” acerca da experiência democrática brasileira. Melhor dizendo, se hoje a democracia no Brasil não vai bem, deve-se perceber que, “em determinados momentos históricos, elites e massas no Brasil partilharam um forte entusiasmo democrático que propicia medidas na direção da ampliação da soberania popular e dos direitos” (AVRITZER, 2018).

No que concerne aos movimentos pendulares regressivos da democracia, estes estariam relacionados a “fortes divisões políticas, crise econômica e profundo desacordo em relação ao projeto de país” (AVRITZER, 2018). Já os processos de retrocessos da democracia, estes são definidos por Tilly (2013) como “desdemocratização” e sua análise teria como fundamento as respostas dos governantes às demandas da população.

A criação do OPD remete a conceitos como o da governança digital, baseando-se na utilização de mecanismos disponibilizados por meio da tecnologia da informação para auxiliar o poder público em sua gestão, e assim, promover um debate, de modo virtual, entre a sociedade civil e os entes estatais.

A experiência do OPD já vem sendo utilizada em diversos locais do país e do mundo, e possui, como grande justificador, a ideia de que, a partir de instrumentos de tecnologia da informação e da internet é possível ampliar, de modo considerável, o alcance da gestão democrática e participativa. Busca-se, assim, utilizar a internet como mecanismo de auxílio aos

gestores para a difusão dos debates acerca das políticas públicas propostas e como mecanismo de longo alcance populacional (BEST et al., 2011).

Silva (2009) destaca que, para atingir o nível desejado de democracia, as plataformas digitais governamentais devem conter três requisitos: a) transparência, no sentido de que seja dotado de níveis de transparência para o cidadão; b) responsividade permitindo o diálogo com o cidadão, através de serviços contendo respostas as demandas da população, *chats* e fóruns *online*; e c) porosidade, admitindo a abertura à opinião pública, com dispositivos como votação e enquetes online, mecanismos que devem ser efetivamente observados no processo de tomada de decisão. O OPD acabaria por se enquadar nos três requisitos listados.

Tendo em vista que não obstante a regressão citada anteriormente no que concerne ao desenvolvimento do OP, Porto Alegre está à frente da grande maioria dos municípios brasileiros no que diz respeito ao uso das TICs no planejamento, elaboração e divulgação do orçamento, a próxima seção se dedicará à análise da experiência deste município com o orçamento participativo digital.

3.4.1 A experiência de Porto Alegre

O município de Porto Alegre é referência nacional e internacional no que diz respeito a OP. Porém, em se tratando de OPD, em Porto Alegre, a internet é usada apenas como ferramenta auxiliar e tem o papel principal de informar a população sobre aspectos relacionados ao OP, ou seja, ela não possui caráter deliberativo, pois a deliberação é feita de forma presencial.

A Prefeitura de Porto Alegre foi pioneira no mundo no OP, sua origem remonta a 1989, e sua missão é ampliar a democratização da gestão pública municipal e permitir que os cidadãos intervenham efetivamente na utilização dos recursos municipais. Desde sua origem até o presente, a iniciativa se expandiu para cidades ao redor do mundo.

O OP surgiu como uma possível solução para a desigualdade urbana em Porto Alegre fora dos principais processos políticos ocorridos ao longo da década de 1980, durante a transição do Brasil do regime autoritário. No decorrer da maior parte do período militar (1964-1985), o governo nomeou prefeitos da capital do estado. Eleições diretas para esses cargos de prefeito retornaram em 1985. Em 1988, uma nova Constituição Federal assegurou amplos direitos

políticos e sociais aos cidadãos e aos governos municipais, maior autonomia fiscal (ABERS et al., 2018).

O Partido dos Trabalhadores (PT), criado em 1980, procurou distinguir-se do *mainstream* Esquerda, enfatizando seu compromisso radical com a democracia e refletindo uma base social muito mais ampla de sindicatos e movimentos, incluindo movimentos sociais urbanos que rejeitavam incisivamente o clientelismo. Nas eleições municipais de 1988, o partido ganhou ou liderou coligações vencedoras em 36 municípios, incluindo São Paulo e Porto Alegre (ABERS, 2000).

O OP de Porto Alegre começou envolvendo os moradores em decisões sobre infraestrutura em nível comunitário e evoluiu para um complexo sistema de debate público organizado sobre os gastos da cidade. Sua popularidade ajudou a garantir a repetida reeleição do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições municipais para Prefeito. A política foi replicada em todo o Brasil e, eventualmente, em outros países. Em 2013, 2.700 governos em todo o mundo já havia implementado alguma versão do OP (SINTOMER et al., 2014).

Porém, o impacto, o simbolismo e a influência do OP foram contestados desde o início. A comunidade política elogiou essa forma de participação para promover a transparência, responsabilidade, inclusão e fortalecimento da democracia. Para alguns intelectuais e ativistas de esquerda, no entanto, o OP era muito mais do que uma boa prática administrativa. Na verdade, tratava-se de um conceito radical de democracia que deu prioridade à voz organizada dos pobres (FEDOZZI; MARTINS, 2015).

Os sistemas orçamentários de governança tornaram-se mais inclusivos à medida que os pobres passaram a ter voz, mas o sistema político como um todo não sofreu grandes transformações. O PT ocupou a prefeitura de Porto Alegre de 1989 a 2004. Os dois prefeitos não petistas que seguiram entre 2005 e 2016 mantiveram o OP, mas deram-lhe menos prioridade do que o seu antecessor. Em março de 2017, um novo prefeito anunciou a suspensão do OP por um período de dois anos, no entanto, esta suspensão não se manteve e em 2018 foi lançado o programa “Porto Alegre Participa” (ABERS et al., 2018).

Percebe-se que em Porto Alegre o processo de OP evoluiu e mudou ao longo do tempo. O segundo prefeito do PT do município, Tarso Genro, buscou ampliar a participação através da criação, em 1994, de “fóruns temáticos” que funcionavam paralelamente ao processo

regional. Os fóruns temáticos foram criados para discutir e dimensionar os gastos em áreas como transporte, educação, e desenvolvimento econômico (ABERS, 2000).

Assim como nas regiões, dois conjuntos de assembleias e reuniões menores e de nível inferior foram realizados nos primeiros meses de cada ano, elegendo delegados para Fóruns Temáticos do Orçamento e membros do Conselho Municipal do Orçamento. Os fóruns regionais também ganharam novas responsabilidades, pois neles passou-se a discutir a provisão de alguns serviços para as comunidades, a exemplo da assistência social, creche e serviços de infraestrutura (ABERS et al., 2018).

Assim, em Porto Alegre, o OP teve sucesso como modelo de mobilização comunidades, incluindo os pobres, melhorando o acesso à infraestrutura e serviços, e transformando a cidadania.

Para que o OP continue apoiando mudanças, o programa deve ser bem estruturado para garantir a participação de uma ampla gama de atores em toda a sociedade, dispor dos recursos financeiros necessários, estar vinculado a instituições que respondem às mudanças nas realidades políticas e vir acompanhado pelo compromisso de implementar as propostas que o processo gera (PACHECO, 2020).

Organizado para garantir a representação por critérios geográficos e, posteriormente, por tema, passaram a ser utilizados pelos cidadãos para decidir as prioridades para fins de investimentos públicos em seus bairros e que pudessem melhorar suas vidas. Seis resultados principais foram identificados na experiência do OP em Porto Alegre: incluir os pobres na tomada de decisões; romper com relações clientelistas; redistribuir a infraestrutura urbana e a prestação de serviços; construir e democratizar a sociedade civil; desenvolver capacidades administrativas; e promover a democracia radical (ABERS et al., 2018).

No entanto, a tomada de decisões nem sempre foi tranquila. Dentro de regiões orçamentárias, os conflitos muitas vezes surgiram entre os membros das diferentes comunidades, que discordavam sobre as prioridades. Para lidar melhor com essas divergências, o Conselho Municipal de Orçamento propôs que Fóruns de Delegados Regionais deveriam definir critérios de distribuição antes que as propostas fossem examinadas, um processo que envolveu intenso debate e reflexão. Esses debates ajudaram a construir a solidariedade e consciência cívica. Porém, problemas técnicos também ocorreram e muitos projetos foram adiados (ABERS, 1998).

Com a inclusão de membros das assembleias temáticas, o Conselho Municipal de Orçamento cresceu em tamanho e lentamente ganhou poder sobre o orçamento da cidade. Embora seu trabalho inicial fosse determinar como o financiamento para investimento de capital deveria ser distribuído entre as regiões, acabou também examinando e aprovando a lei orçamentária anual proposta pelo executivo sucursal e o apresentou à Câmara Municipal de Vereadores, olhando não apenas para as despesas de capital, mas também para despesas com manutenção e contratação de pessoal. A lei orçamentária não incluiu detalhes do Plano de Investimento, mas, sim, as despesas de capital alocadas por agência de acordo com os custos estimados dos projetos de cada uma delas (SANTOS, 2002).

Referente ao OPD, os primeiros experimentos ocorreram em 2001 na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul e no município de Ipatinga, Minas Gerais. Dados de 2014 mostram que 37 dessas plataformas estavam operando no Brasil na época. No ano de 2018, a Câmara Municipal de Porto Alegre lançou o “Porto Alegre Participa”, uma plataforma baseada no *software* de participação cidadã desenvolvido pela Câmara Municipal de Madrid (HAZ FUNDACIÓN, 2018).

A prefeitura da cidade brasileira, capital do estado do Rio Grande do Sul, utilizou *software* livre desenvolvido pela Câmara Municipal de Madrid, Consul (e no qual se baseia o “Decide Madrid”) para modernizar seus processos de orçamentos participativos (PACHECO, 2020).

O compromisso de colaboração, formalizado em novembro de 2017, permitiu que Porto Alegre pudesse ampliar a democratização da gestão pública municipal e complementasse a tomada de decisões que até então ocorria em assembleias presenciais com os cidadãos.

A seu turno, Porto Alegre também almejou transmitir à Câmara Municipal de Madrid seu conhecimento e experiência em OP que se acumularam ao longo de 29 anos de processos, envolvendo comunidades de todos os bairros para que pudessem decidir sobre em que o orçamento municipal deveria ser investido (SAMPAIO, 2014).

Uma segunda experiência com o OPD que merece ser destacada é a que foi implementada na capital mineira, o município de Belo Horizonte. Esta abordagem será feita na próxima seção.

3.4.2 A experiência de Belo Horizonte

Outra experiência positiva com o OPD foi observada no município de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais. O município implementou também o OP habitacional, mas apenas para o OPD já disponibilizou 63 milhões de reais (VALVERDE; CAMPOS, 2018).

O município é dividido em nove regiões administrativas (Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova) e os próprios munícipes escolhem os representantes com os quais cada região pode contar.

A dinâmica do OP regional consiste em realizar, a cada dois anos, plenárias com a população nas nove regionais da cidade, para a definição de empreendimentos a serem executados pela Prefeitura de Belo Horizonte.

Antes de o processo ser iniciado, a prefeitura torna públicas as diretrizes do OP daquele ano. Esse documento visa uniformizar procedimentos e trazer orientações e definições para cada política setorial, bem como informar sobre a metodologia que define as regras de funcionamento de cada etapa do processo (ARAÚJO, 2012).

Começam então, as rodadas do OP/BH, assim definidas: Na 1ª rodada, ocorre a assembleia sub-regional para a prestação de contas do exercício anterior e apresentação dos critérios para o próximo exercício; na 2ª rodada, que contém a assembleia sub-regional, é realizado o levantamento das propostas; reuniões nos bairros, com participação direta, para a definição de qual empreendimento será reivindicado e; 3ª rodada, constituída das assembleias sub-regionais, com participação direta, para a pré-seleção dos empreendimentos apresentados pelas comunidades e eleição dos representantes das sub-regiões para o Fórum Regional (VIEIRA, 2020).

Segundo Araújo, após a 3ª rodada, realizam-se:

a) caravana das prioridades, com participação indireta, que se realiza por meio de visita aos locais com solicitação de obras; b) estimativa dos custos, com participação indireta, que reúne pessoas para realizar vistoria e propor estimativa dos custos. Finalizando o processo do OP, acontecem: a) o Fórum Regional, com participação indireta, (delegados) para discussão e aprovação das obras para o Plano Regional de Obras e para eleição da COMFORÇA; b) Fórum Municipal, com participação indireta, (delegados) para entrega ao Prefeito do plano de obras do OP para o ano em curso (ARAÚJO, 2012, p. 31).

É importante chamar a atenção para a segunda rodada, onde a população começa, de fato, a participar da elaboração do orçamento. É nesta rodada que são apresentadas as propostas que irão ser submetidas a votação. De acordo com Araújo:

[...] é nessa etapa do OP que a população local começa a ter voz. É intensa a disputa política entre os participantes nessas assembleias, visando a garantir maior acesso aos recursos. [...] É nesse momento que a participação atinge o seu ápice, quando os participantes buscam mobilizar o maior número possível de pessoas para aumentar a chance de uma determinada obra ser a escolhida entre as demais, pois nenhum grupo é grande o suficiente para ter o seu projeto garantidamente escolhido. Tal situação estimula a negociação entre as regionais no que se refere à definição de prioridades. Essa movimentação proporciona aos envolvidos no OP o exercício político de cidadania e democracia, conforme se propõe na concepção desse processo participativo (ARAÚJO, 2012, p. 32).

O OP nessa capital é caracterizado pelo fato de aliar a participação coletiva com a participação individual. O agir coletivo pode ser observado quando se trata de associações e outras entidades, a exemplo das religiosas. Também o agir individual é possibilitado tendo em vista que cada munícipe, mesmo que isolado também pode participar desse sistema (BOSCHI, 2005).

No ano de 2014, Belo Horizonte contabilizou 1.536 empreendimentos aprovados no OP regional, além de outros 1180 que foram finalizados e entregues à população, o que representa mais de 77% do total de empreendimentos executados (VIEIRA, 2020).

É possível, pois, perceber que Belo Horizonte de fato, colheu o orçamento popular, figura que já existe há mais de duas décadas nessa cidade. Além disso, o município foi do tradicional esquema relacionado a este tipo de orçamento, acrescentando duas figuras adicionais o OP habitacional e o OPD, já citados no início desta seção.

O OPD, a seu turno, eleva a participação popular a patamares ainda mais significativos, autorizando a votação pela internet ou por telefone, conforme se evidencia pela leitura da informação abaixo reproduzida:

Iniciado em 2006 através da escolha pela internet, em 2008, agregou mais um meio de votação, o telefone, visando assim incorporar e envolver novos atores aos processos decisórios da cidade, trabalhando o conceito de coletividade e priorização de grandes obras, ou seja, o planejamento das intervenções públicas na cidade (GERCOM-N, 2013, s.p.).

Em razão do problema da exclusão digital e com o intuito de mitigar esse problema, a Prefeitura de Belo Horizonte disponibilizou vários quiosques em toda a cidade para que os munícipes pudessem votar. Também, sedes de associações, escolas e cooperativas foram utilizadas como espaços oficiais de votação. Complementarmente, foram disponibilizadas ferramentas para a participação online, a exemplo do e-mail e fóruns de discussão (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010). Estas ferramentas, especialmente os fóruns de discussão têm especial importância por funcionarem como centros de discussão e debate.

Ainda, avançando na questão da democracia participativa e deliberativa, o OPD de Belo Horizonte possibilita que o cidadão faça de seu computador, um ponto de votação aberto à coletividade. Assim, caso o eleitor opte por ceder seu computador de uso pessoal para mais de 50 pessoas votarem, será necessário que proceda ao cadastro de seu PC como um Ponto de Votação, o que pode ser feito através do preenchimento de um formulário online (VIEIRA, 2020). Esta é uma iniciativa importante, pois, soluciona em parte o problema da exclusão digital, além de possibilitar que existam microcentros destinados à discussão em espaços diversos, como, por exemplo, em condomínios, associações recreativas ou estabelecimentos comerciais.

Do exposto, percebe-se que o OPD tem o potencial de elevar a participação democrática, incluindo cidadãos que, de outro modo, não teriam como participar desse procedimento de participação na construção do orçamento, por não estarem fisicamente presentes no município na data em que o OP foi votado.

Em Belo Horizonte, a primeira obra do OPD foi a revitalização da Praça Raul Soares, que foi entregue à população no ano de 2006. Em 2008, a obra eleita foi a da Praça São Vicente com Anel Rodoviário, que demandou investimento de cerca de 39 milhões de reais. Na obra foi construída a continuação das pistas marginais ao Anel Rodoviário, dois novos viadutos sobre a Rua Pará de Minas e a implantação de duas novas trincheiras que tornaram possível todos os retornos necessários sem fosse preciso fazer uso das vias locais. Estas obras permitiram melhorar o trânsito no Anel Rodoviário e descongestionar o tráfego próximo à Praça São Vicente, beneficiando, conseqüentemente, o transporte coletivo (VIEIRA, 2020).

No ano de 2011, algumas mudanças foram feitas no processo de eleição das obras que deveriam realizadas, o que demonstra que esse não é um projeto estático e que pode ser reavaliado à medida que surgem novas necessidades. Ao invés de uma obra única abrangendo toda a cidade, nesse ano o OPD foi dividido entre as 9 regiões de Belo Horizonte. Dessa forma,

oportunizou-se que cada região pudesse votar na obra que fosse beneficiar sua área específica. Exemplificando esta situação, observe-se que na região centro-sul, a obra que venceu a votação foi a instalação de câmeras de monitoramento, ao passo que na zona noroeste a obra vencedora foi o tratamento de fundo de vale da Avenida Sanitária. Em 2013 foi o ano em que ocorreu a última votação digital de OP em que era eleita uma obra por região e voltou-se ao sistema em que se elegia uma única obra para todo o município (VALVERDE; CAMPOS, 2018).

Demonstrando a importância da participação dos cidadãos desse município, recorde-se a decisão do OPD de 2013, em que, por uma pequena diferença de votos (4.060 votos versus 3.933), a urbanização e a revitalização de espaços públicos venceu a ampliação do sistema de monitoramento por câmeras, demonstrando a importância de cada voto para o resultado dessa eleição. Nessa edição de OPD, a terceira opção disponibilizada para votação foi a construção de um espaço multiuso destinado à realização de eventos culturais, esportivos e de lazer, porém essa possibilidade ficou com a última colocação nas votações (BARROS; SAMPAIO, 2017).

O sistema do OPD ainda tem diversos recursos que motivam a participação popular, como por exemplo, a possibilidade dos cidadãos acompanharem a apuração da votação em tempo real. Outro recurso que também aguça o interesse e fomenta a formação de opiniões são os fóruns de discussão e os sistemas de mensagens, visíveis e disponíveis a todos que desejassem interagir. De acordo com Sampaio, Maia e Marques:

As ferramentas de discussão do OPD possibilitaram bastante abertura e liberdade aos usuários. Com exceção do voto e do fórum, o site era totalmente aberto a qualquer visitante e a identificação não foi obrigatória. Não havia ferramentas de controle de postagens por tempo ou qualquer tipo de restrição temática. Contudo, o fórum online não chegou a conter 10 mensagens, enquanto a ferramenta de postar comentários apresentou mais de mil colaborações. Uma possível explicação para isso está no fato de que o fórum exigia um cadastro, enquanto a ferramenta de postar comentários não exigia sequer a identificação. Ao tratarmos do ambiente online, o registro e a identificação podem funcionar como aumentos para o custo da participação política. Essa hipótese, entretanto, precisa ser testada por meio de *surveys* com os usuários (SAMPAIA; MAIA; MARQUES, 2010, p. 463-464).

Ainda no que diz respeito a essa questão do real espaço de deliberação do OPD, novamente cita-se Sampaio, Maia e Marques que esclarecem que:

[...] raramente haverá exemplos de deliberação que apresentam, integralmente, os índices de deliberatividade em seu máximo. Os baixos índices também são

importantes para se verificar déficits que os cidadãos ou que o próprio programa deliberativo apresenta. Como buscamos destacar no caso estudado, os pontos de alta deliberatividade evidenciam que os indivíduos podem, sim, entrar em contendas discursivas com alto índice de argumentos e respeitando-se mutuamente. Os pontos de baixa deliberatividade apontam uma necessidade de melhoria no grau de sofisticação das ferramentas discursivas apresentadas e uma maior atuação do agente institucional, visando não apenas considerar os inputs dos participantes, mas, também, incentivar a discussão entre os próprios cidadãos (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010, p. 473).

Do exposto percebe-se que o OPD potencializa ainda mais a questão da deliberação e da participação democrática. Por derradeiro, observa-se que há um nítido caráter evolutivo no que diz respeito a essa participação popular no OP de Belo Horizonte com seu novo sistema de votação, o OPD.

Expostas as experiências de Belo Horizonte e de Porto Alegre com o OPD, passa-se a seguir à análise dos aspectos positivos e negativos desta modalidade de orçamento.

3.5 Aspectos positivos e negativos do OPD

Há diversas observações sobre o OPD que precisam ser abordadas. Um aspecto positivo muito comumente observado do uso de plataformas digitais para a participação popular na votação do orçamento foi a capacidade de implementar programas que pudessem envolver milhares de pessoas. Tomando-se por base municípios de outros países, a exemplo de Madri, Paris e Barcelona, os implementadores do OP ficaram satisfeitos com o número de pessoas que participaram do OPD, com relatos de que um percentual de 1-5% das populações dessas cidades se envolveram no processo do OP. Decerto que, em relação à população total, esses números ainda são muito pequenos, mas representam um novo nível de engajamento do OP que antes era inatingível. O nível de facilidade e economia de tempo que o OPD proporcionou aos cidadãos foi outro aspecto positivo comumente citado desse método de OP (WILLIAMS; DENNY; BRISTOW, 2017).

Assim, enquanto o OP presencial representava um comprometimento de tempo significativo, o digital era visto como uma forma de envolver indivíduos com agendas lotadas no processo e, portanto, capturar uma gama mais ampla de vozes.

Em contraste com as alegações de que o OPD viabiliza a diversificação dos programas e a inclusão na composição dos participantes, especialistas em OP têm levantado preocupações

sobre o potencial do OPD de gentrificar o processo. Foi observado que aqueles com maior facilidade de se envolver digitalmente por meio de um site ou aplicativo são os mais ricos, com maior nível de formação, mais velhos, brancos (ou classe étnica dominante) e residentes em áreas mais abastadas (RUMBUL, 2015).

Um dos aspectos-chave no sucesso dos programas de OP tem sido o aspecto educativo dos programas, em que grupos-alvo de cidadãos sem um bom conhecimento prático do espaço cívico recebem informações contextuais e educação sobre o funcionamento e os poderes do governo local. Historicamente entregue na forma presencial, esse aspecto da educação cívica dos programas de OP às vezes fica um pouco confuso na migração digital e, por esta razão, aqueles cidadãos que não têm amplo entendimento sobre as regras, responsabilidades e regulamentos do município muitas vezes deixam de se envolver. Esta gentrificação do OP representa uma séria ameaça à sua legitimidade, pois mesmo as fases de pré-distribuição tomadas pelo município organizador podem não ser capazes de compensar o viés que pode surgir na submissão e adjudicação de projetos de uma parcela predominante da população (RUMBUL, 2015).

Outra questão importante sobre o OPD refere-se à qualidade dos portais digitais usados para operacionalizar os programas. Os portais disponibilizados, embora muito bem financiados, nem sempre são simples e tendo em vista que grande parte das pessoas não é familiarizada com o processo oficial, o fato de terem que se esforçar para navegar em portais às vezes hostis ao usuário, faz com estas pessoas optem por não participar das votações (RUMBUL; PARSONS; BRAMLEY, 2018).

Plataformas digitais de baixa qualidade também podem acomodar subversão e corrupção mais facilmente do que em programas presenciais, pois os cidadãos não conseguem ver quem está votando ou quantas pessoas estão engajadas. É mais fácil manipular um sistema digital para produzir o resultado politicamente desejado, e os cidadãos podem nunca conseguir provar que houve fraude na votação. Esse problema foi observado na Cidade do México; no entanto, as tentativas de reduzir a corrupção usando senhas para contas e implementando outras medidas de segurança aumentaram o esforço necessário para participar e, conseqüentemente, houve queda no envolvimento dos participantes (SÁNCHEZ, 2017).

Nesse sentido sugere-se que a tecnologia poderia ser melhor utilizada para os aspectos de monitoramento do OP (como pode ser observado no OP da Cidade do México). Considerando que as dificuldades com a adesão ao processo digital pode prejudicar a submissão e votação de

projetos, o monitoramento do cidadão pode ser facilmente obtido por meio de plataformas digitais. Uma vez que os projetos tenham sido escolhidos, os cidadãos interessados poderiam fornecer atualizações de progresso e orçamento, e por esta ótica, a diversidade seria um problema menor.

Finaliza-se com a constatação de que o OPD tem potencial para ser significativamente mais envolvente e inclusivo do que é atualmente. Embora os portais sejam cada vez mais amigáveis e menos complexos, em razão do baixo nível de inclusão digital, as dificuldades por parte dos usuários parece ser o principal impeditivo. Assim, recomenda-se a profissionalização dos programas de OPD a fim de que essas plataformas digitais funcionem de forma eficaz.

CONCLUSÃO

Esta dissertação objetivou verificar se as novas tecnologias informacionais são aptas a afastar as desconfianças do autor Norberto Bobbio, trazidos na obra “O Futuro da Democracia”, perquirindo se o orçamento participativo digital pode ser uma ferramenta efetiva na implementação da democracia participativa direta.

O crescimento do OP como mecanismo participativo ganhou velocidade nos últimos dez anos e, com essa rápida expansão, surgiu uma divergência significativa com relação ao modelo tradicional desenvolvido em Porto Alegre na década de 1980. Embora a divergência e a expansão não sejam ruins, na implementação do OP em muitas áreas faltou visão e estratégia na corrida para implementar mecanismos que deveriam teoricamente alcançar maior participação cidadã e reduzir a corrupção, mas que na prática podem ser vulneráveis à politicagem, apatia e subversão.

Constatou-se que os pontos fracos do OP podem, em parte, ser atribuídas à falta de uma visão estratégica coerente na implementação e à diversidade com que os programas de OP se desenvolveram longe de suas raízes. Por esta razão há ainda muitos questionamentos a serem respondidos, mormente sobre o modo de concretização ser baseado em votação ou métodos deliberativos podem produzir resultados mais sólidos. Ou ainda, os riscos de gentrificação do OPD se tais se constituiria em um empecilho para implementação do instrumento. Embora sejam questões não respondidas, pode-se considerar que o presente trabalho tem o mérito de levantar as dificuldades e questionamento sobre tão importante instrumento democrático.

Este estudo não forneceu uma visão exaustiva ou mesmo abrangente do OP, mas examinou questões que permitiram compreender como o OPD pode ser apoiado em seu desenvolvimento para se tornar de fato influente e benéfico aos cidadãos.

Conforme exposto nesta dissertação, após a promulgação da CRFB/1988, que apresentou garantias democráticas com conceitos totalmente diferentes dos que eram expostos na era ditatorial, se fez necessária a abordagem da democracia participativa digital como instrumento democrático, uma vez que a redemocratização e a descentralização caminharam juntas.

Dentro desse processo de democratização, pode-se citar o OP, que é um instrumento moderno de participação popular nas esferas de poder e tem sido considerado um dos atores-chave da democracia deliberativa no Brasil.

Conclui-se com esse trabalho uma democracia que se forma em um ambiente de livre discussão, alcançando resultados racionais. É importante que as decisões tomadas pelos governantes, sejam, em última instância, decisões tomadas pelo próprio povo, em um processo deliberativo. Os destinatários de uma norma também devem ser os seus autores. Assim, nada deve ser imposto e sim construído por meio de consensos momentâneos. Esta é a fórmula procedimental para garantir a legitimidade de normas insculpidas em um Estado que pretende ser democrático de direito.

Se somar-se o estilo de democracia defendido por Norberto Bobbio com essa nova visão do orçamento, como figura sujeita aos ditames constitucionais do respeito à dignidade humana e da efetivação de direitos sociais, chega-se ao cerne da presente dissertação: o OP e, mais especificamente, seu desdobramento, o OPD.

O OP permite que a população, e não somente alguns poucos governantes, decidam sobre onde serão empregadas as escassas verbas estatais. Isso eleva o grau de democracia nesses locais que optam por aderir a esta modalidade de orçamento, além de também permitir uma melhor alocação desses recursos, tendo em vista que os anseios dos cidadãos serão ouvidos de forma mais eficiente, reduzindo, desta forma, até mesmo a recorrente judicialização das questões sociais.

Nesta dissertação, foram analisados os exemplos do município de Porto Alegre e de Belo Horizonte, percebendo-se que ambos os municípios têm um forte laço com o OP, fornecendo elevadas montas de recursos para a execução de obras nas últimas décadas e desenvolvendo modalidades diversas de OP, como o OP habitacional e o OP digital, que ampliam ainda mais o acesso da população ao processo de tomadas de decisões.

Logo, conclui-se que o modelo do OP pode contribuir para uma maior efetividade dos direitos sociais, contribuindo para o tão almejado respeito à dignidade da pessoa humana. O OPD, a seu turno, é um mecanismo que pode facilitar a articulação entre o orçamento participativo e a sociedade. A utilização desse mecanismo virtual pode sustentar o impulso democrático e permitir, de forma interativa, a participação direta no OP. Além das notícias transmitidas através das redes sociais chegarem rapidamente até as pessoas, elas podem

disseminar, criar fóruns de debates e grupos de discussão sobre as maneiras de projetar suas demandas. A implementação do debate virtual, entretanto, pressupõe vontade política e estímulo à cultura participativa.

O OP presencial mostrou que os projetos propostos e votados pelos moradores são muito específicos de seu setor, território ou bairro, e, portanto, não transcendem o nível local, dificultando a tarefa de alcançar uma transformação abrangente nas cidades. Por esta razão, as administrações locais passaram a combinar mecanismos *online* para desenvolver melhores conexões entre os cidadãos e os governos locais, a fim de aumentar a eficácia da participação cidadã.

Da mesma forma, o resultado da implementação do OPD aumentou a participação, mas pode desencadear desigualdade em setores onde não há acesso digno à internet. Portanto, para mitigar possíveis lacunas digitais, é essencial combinar o OPD com formas tradicionais de participação, como assembleias em território e uso de novas tecnologias e redes sociais como plataforma híbrida para conectar, comunicar e envolver a comunidade para que o maior número de pessoas possível seja incluído.

Há, com relação ao OPD, um indiscutível avanço no sentido de modernização do mecanismo participativo, mas esse ainda precisa ser aprimorado e adequado à nova diversidade de meios de comunicação, expandindo-se a plataforma *online* para aplicativos utilizáveis em dispositivos móveis, alcançando um maior número de cidadãos, divulgando a existência do mecanismo e proporcionando a interatividade necessária para o uso rotineiro por parte da sociedade.

Não se nega, pois, que com a nova era digital e com o maquinário jurídico cada vez em crescente demanda, foi necessária uma nova política para adequar a efetividade dos instrumentos de participação e, desta forma, possibilitar a expansão dos espaços democráticos e o fortalecimento da democracia participativa. Entretanto, o grande mestre Norberto Bobbio traçou contrastes entre uma democracia ideal e a que é efetivamente realizada.

Desse modo, conforme exposto no trabalho o OPD pode ser um instrumento capaz de mitigar ou afastar essas promessas não cumpridas descritas pelo autor na implementação da democracia participativa.

Segundo Norberto Bobbio, o ato de “governar” no sentido de tomar as decisões últimas que se impõem a todos os integrantes de um grupo cabe sempre a uma minoria, a um pequeno

grupo, ou a alguns grupos minoritários em concorrência entre si. Dessa forma, a democratização não faria parte dessa forma de governar, porém, é o que mais se observa na prática. Por esta razão é importante ampliar as discussões sobre o orçamento público, assim como sobre as formas de democratizar as decisões em torno dele. É a partir do orçamento público que é possível compreender e vislumbrar a quem será destinado ou não os recursos públicos.

Nesse contexto, uma vez estabelecida a relação teórica entre democracia segundo Bobbio e o OPD, foi possível, valendo-se da literatura revisada, concluir que o OPD, se implementado de forma adequada, é capaz de afastar as desconfianças do autor Norberto Bobbio sobre a democracia, ou, em alguns casos, quando se observa a exclusão digital e a complexidade dos canais reservados à participação, confirma que de fato o OPD e a democratização não se vinculam.

No Brasil, o que se tem observado é que há a tendência das prefeituras se basearem no modelo de OP implementado em Porto Alegre e isto precisa ser repensado, pois, entende-se que o modelo deve ser adaptado a cada realidade e contexto local.

Também, o uso de ferramentas *web*-participativas juntamente com formas tradicionais de interação poderiam reduzir os custos transacionais de tornar o processo de seleção mais colaborativo. Assim, cidadãos, organizações da sociedade civil e prefeituras poderiam trabalhar coletivamente na pré-seleção das obras públicas a serem votadas e sobre a dinâmica do próprio OPD.

Finalizando-se este estudo, ressalta-se que em geral, há poucas pesquisas produzidas por especialistas da área sobre o sucesso do OP em seus diversos aspectos. Embora seja decepcionante, do ponto de vista deste pesquisador, que atualmente não haja maior ambição e interesse em examinar questões diversas como a influência do OP no processo de deliberação e sugestões de projetos capazes de elevar a adesão dos municípios ao OPD e dos munícipes às votações, é positivo perceber que aqueles que já conhecem de perto este mecanismo de participação sabem que ele realmente é importante e promissor.

Assim, quaisquer que sejam as motivações para a implementação do OPD, muitas vezes há uma lacuna de conhecimento local que precisa ser preenchida para que o programa realmente possa ser perpetuado. Em tais situações, uma organização centralizada que detenha informações e conselhos sobre as melhores práticas em OP e, mais especificamente, em OPD, seria extremamente útil. No entanto, tais aconselhamentos e conhecimentos sobre o OPD tendem a ser

dispersos e ficar restritos a apenas alguns sites da sociedade civil. Embora esses sites sejam úteis, eles não fornecem orientações abrangentes e, por esta razão, novas pesquisas são necessárias já que os conhecimentos e informações às quais se tem acesso não são suficientes para trazer todos os esclarecimentos necessários sobre a implementação do OPD, seus pontos positivos, negativos e carências.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca. From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. **Politics and Society**, v. 26, n.4, p. 511–38, 1998.
- ABERS, Rebecca. **Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000.
- ABERS, Rebecca; BRANDÃO, Igor; KING, Robin; VOTTO, Daniely. Porto Alegre: Participatory Budgeting and the Challenge of Sustaining Transformative Change. **World Resources Report Case Study**. Washington, DC: World Resources Institute, 2018. Disponível em: <https://wrirosscities.org/research/publication/porto-alegre-participatory-budgeting-and-challenge-sustaining-transformative>. Acesso em: 27 Jan. 2022.
- ABRAHAM, Marcus. Políticas públicas e o federalismo fiscal brasileiro. In: DOMINGUES, José Marcos (org.). **Direito financeiro e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora GZ, 2015, p. 98.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- ALVES, Fernando Brito. **Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013.
- ARAÚJO, Regina Maria de. **Orçamento participativo: uma experiência de gestão e planejamento urbano em Belo Horizonte**. 2012. 101f. Dissertação (Mestrado em administração). Belo Horizonte, Faculdade de Administração, FUMEC, 2012.
- ÁVILA, Carlos Alberto de. **Responsabilidade Fiscal, Orçamento e Auditoria**. Curitiba: IbpeX, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil. Uma análise da crise 2013–2018. **Novos Estudos**. São Paulo, v. 37, n. 2, p. 273-289, 2018.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade**. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BARROS, Samuel Anderson Rocha; SAMPAIO, Rafael Cardoso. A Confiança para a Manutenção de uma Inovação Democrática: O Caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 72, p. 142-163, 2017.

BARROSO, Luís Roberto; MENDONÇA, Eduardo. O sistema constitucional orçamentário. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Org.) **Tratado de direito financeiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, v. 1, p. 282.

BEÇAK, Rubens. **A hipertrofia do Executivo Brasileiro**: o impacto da Constituição de 1988. Campinas: Millenium Editora, 2008.

BEÇAK, Rubens; LONGHI, Joao Victor Rozatti. Internet as a public sphere and the current role of the Parliament. **Anais do World Association of Constitutional Law Conference**. WCCL: Oslo, 2014. Disponível em: <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws8/w8-becak-longhi.pdf>. Acesso em: 9 Jan. 2022.

BENKLER, Yochai. **The wealth of networks**: how social production transforms markets and freedom. New Heaven: Yale University Press, 2006.

BERNARDES, Marciele Berger. **Democracia na Sociedade Informacional**: o desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2013.

BEÇAK, Rubens. **Democracia**: hegemonia e aperfeiçoamento. São Paulo: Saraiva, 2014.

BEST, Nina Juliette; RIBEIRO, Manuela Maia; MATHEUS, Ricardo; VAZ, José Carlos. Internet e participação cidadã nas experiências do orçamento participativo na Internet. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, v. 9, n.1, p. 105-124, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Qual Socialismo? Debate sobre uma alternativa**. Tradução de Iza de Salles Freaza. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. 16 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e terra, 2019.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**: a filosofia política e as lições dos clássicos. São Paulo, Brasiliense, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BONESSO, Allaymer Ronaldo. **Curso de Direito Financeiro Moderno**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2015.

BORBA, Julian; LUCHMANN, Lígia Helena H. **Orçamento participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina, 2007.

BOSCHI, Renato Raul. Modelos participativos de políticas públicas: os orçamentos participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.) **Orçamento participativo**: construindo a democracia. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005, p.186.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 15 Jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes, para a reforma administrativa e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=200&ano=1967&ato=087ATRq50MZRVtfe>. Acesso em: 15 Jan. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 Jan. 2022.

BRASIL. **Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999.** Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3474-portaria-mpog-n%C2%BA-42-de-14-de-abril-de-1999>. Acesso em: 15 Jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 15 Jan. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015.** Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm. Acesso em: 15 Jan. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **VI Fórum da Reforma do Estado.** Rio de Janeiro, 1º. de outubro de 2007. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fwww.bresserpereira.org.br%2Fpapers%2F2008%2F07.17.DemocraciaEstadoSocialER ReformaGerencial.28.2.08.pdf&cLen=41978&chunk=true>. Acesso em: 3 Jan. 2022.

CADERMATORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático.** Curitiba: Juruá, 2011.

CAMPOS, Germán Bidart. **El orden socioeconômico en la constitucion.** Buenos Aires: Editora Sociedade anónima editora, comercial, industrial y financeira, 1999.

CAMPOS, Poti Silveira; SILVEIRA, Núbia. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: 25 anos.** Porto Alegre: Editora da Cidade, 2015.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

CASTELLS, Manuel. **Information Age: information, culture economy – End of Millenium**. Oxford: Blackwell, 1998. v. 3.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo, Editora Paz e Terra, 2000.

CASTELLS, Manuel. **La galaxia Internet**. Tradução de Raúl Quintana. Barcelona: Aretè, 2001.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede: do conhecimento a política In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento a accao política**. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2005. p. 29.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CASTELLS, Manuel; ESPANHA, R. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço de Educação e Bolsas, 2007.

CARLOS, Euzeneia. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: EDUFES, 2015.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O desafio da efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, p. 289-300, 2003.

COHEN, Joshua. For a Democratic Society. In FREEMAN, Samuel (Org.). **The Cambridge Companion to Rawls**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 86-138.

CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. Direito financeiro e direito à moradia: a concretização mediante a judicialização. In: DOMINGUES, José Marcos (org.). **Direito financeiro e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora GZ, 2015.

CORTI, Horácio G. **Crítica y defensa de la supremacia de la Constitución**. LA LEY 1997-F, F, 1033. 2014. Disponível em: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/critica-y-defensa-de-la-supremacia-de-la-constitucion-2.pdf>. Acesso em: 14 Jan. 2022.

CRUZ, Paulo Márcio da. **Da soberania à transnacionalidade: democracia, direito e estado no século XXI**. Itajaí: Univali, 2011.

DAHL, Robert A. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano. **Democracy's Edges**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 33.

DAHL, Robert A. **On political equality**. New Heaven/London: Yale University Press, 2006.

DAHL, Robert. A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular**. Belo Horizonte: Editora UFM, 2002.

DOMINGUES, José Marcos. **Fixar despesas cabe ao legislativo, não a cada integrante**. 2014. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2014-fev-14/jose-domingues-fixar-despesa-cabe-legislativo-nao-cada-integrante>. Acesso em: 14 Jan. 2022.

DOMINGUES, José Marcos. Tributação, orçamento e políticas públicas. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 63, p. 147-169, 2010.

DUARTE NETO, José. **Iniciativa popular na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FEDOZZI, L.J; MARTINS, André Luis Borges. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, n. 95, p. 181-225, 2015.

FERNANDES, Rodrigo; SANTOS, Rafael Padilha dos. Transnacionalidade e os novos rumos do Estado e do Direito. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Univali, Itajaí, v. 9, n. 1, 1º quadrimestre 2014. Disponível: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 11 Fev. 2022.

FRANCISCO, José Carlos; JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira; PIEDORNÁ, Zélia Luiza. **Finanças públicas, orçamento e tributação**: parâmetros normativos e concretização. São Paulo: Eseni Editora, 2020.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo Arruda de. **Ciberdemocracia no Judiciário**: uso de mapas como política de virtualização. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/129267>. Acesso em: 08 Jan. 2022.

GALVÃO, Paulo Roberto; GIL, Antônio de Loureiro; OLIVEIRA JR., Roberto de. **Gestão Pública Municipal de Alto Desempenho**. Curitiba: Juruá Editora, 2016.

GERÊNCIA REGIONAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NORTE - GERCOM-N. **Técnicos de Cariacica visitam BH para conhecer o Orçamento Participativo Digital**. 11.07.2013. Disponível em: <http://blogdanorte.blogspot.com/2013/07/tecnicos-de-cariacica-visitam-bh-para.html>. Acesso em: 27 Jan. 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2017.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet. **O papel do terceiro mediador na Política Pública de tratamento de conflitos**: Resolução nº 125 de 29 de novembro de 2010 do Conselho Nacional de Justiça brasileiro à luz da experiência do modelo do tribunal de múltiplas portas do Distrito de Colúmbia, Estados Unidos da América. 284f. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Santa Cruz do Sul, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira. **Direito Financeiro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Curitiba: Juruá Editora, 2016.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é a democracia?** Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e tributário**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

HAZ FUNDACIÓN. Porto Alegre (Brasil) lanza presupuestos participativos digitales con la ayuda de Madrid. **Revista Haz**, 16.08.2018. Disponível em: <https://hazrevista.org/transparencia/2018/08/porto-alegre-brasil-lanza-presupuestos-participativos-digitales-con-la-ayuda-de-madrid/>. Acesso em: 27 Jan. 2022.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Trad. María Hernández. 3. ed. Madrid: Alianza, 2009.

HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o espaço local**: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição**: poder local no constitucionalismo Luso-Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Continuidade de programas de orçamento participativo é mais frequente no Sudeste**. 02.04.2014. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticias-do-ipea/981-op-mds>. Acesso em: 8 Jan. 2022.

ITUASSÚ, Oyama Cesar. **Aspectos do direito**. Manaus: Editora Sérgio Cardoso, 1964.

JAMESON, Fredric. **Representing Capital**: A Commentary on Volume One. Londres, 2011.

LEMO, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da Internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010.

LÉVY, Pierre. **O Que é o Virtual?** São Paulo: Ed. 34, 1996.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Editora 34, 1999.

LÉVY, Pierre. La mutation inachevée de la sphère publique. **Signo pensam**, v. 28, n. 54, p. 36-43, 2008.

LOPES, Bruno de Jesus; SILVA, Edson Arlindo; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; EMMENDOERFER, Magno Luiz. A Institucionalização da Participação Cívica nos Conselhos Gestores de Saúde: uma análise do espaço deliberativo e de sua ocupação. In: **Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**, 2013, Belém-PA, 2013.

LONDRES. Câmara dos Comuns. **Discurso de Winston Churchill**. Disponível em: <http://maioresdiscursos.blogspot.com.br/2010/11/discurso-de-winston-churchill.html>. Acesso em: 26 abril 2021.

LUMA, José Ossian. **A obrigatoriedade do Orçamento Participativo no Município: a (não) efetividade em discussão.** 2013. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.ufjf.br%2Fpolosus%2Ffiles%2F2013%2F11%2FA-Obrigatoriedade-do-Or%25c3%25a7amento-Participativo-no-Munic%25c3%25adpio.pdf&clen=647710>. Acesso em: 14 Jan. 2022.

MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a Internet como ferramenta de engajamento político-democrático.** Curitiba: Juruá, 2014.

MARQUES, Euvaldo. **Finanças Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2015.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política.** Coimbra: Coimbra editora, 2003.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito.** 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MENDONÇA, Eduardo. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Org.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento Participativo: uma leitura jurídico-política.** Canoas: Ulbra, 2005.

MONTEIRO, Maurício Gentil. **Democracia Participativa e as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação: Desafios e Perspectivas.** Curitiba: Appris, 2020. Edição Kindle.

MONTEIRO, Maurício Gentil; MACÊDO, José Eduardo de Santana. A cidadania ativa na era digital: limites e possibilidades. In: ANDRADE, Diogo de Calazans Melo; MACÊDO, José Eduardo de Santana; MENEZES, Rita de Cássia Barros de. **Constituição, Direitos Humanos e Políticas Públicas.** João Pessoa: Sal da Terra, 2017. p. 145-166.

NIPPEL, Wilfried. **Ancient and Modern Democracy.** Trans. K. Tribe. Cambridge University Press, 2016.

NUNES, Josiane Borghetti Antonelo; STURZA, Janaína Machado. O espaço local e a descentralização da saúde: elementos basilares para a (re)democratização do estado e conquista da cidadania. **Revista USCS – Direito**, ano X, n. 21, jul./dez. 2011.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa.** São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 6. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2014.

OLIVIERO, Maurizio; STEFFEN, Pablo Franciano; MAYERLE Daniel. **A Democracia Contemporânea e os Sinais do seu Desgaste**: um estudo com aportes na doutrina Luigi Ferrajoli para o delineamento de um possível caminho a seguir. Florianópolis: Resenha Eleitoral, 2016. p. 9-37.

OTERO, Paulo. **A Democracia Totalitária**: do Estado Totalitário à Sociedade Totalitária. Cascais: Princípia, 2001.

PACHECO, Rubens Mário Ribeiro. **Diretrizes do orçamento participativo dos municípios de Porto Alegre/RS, Belo Horizonte/MG e Miguel Calmon/BA**: estudo com vistas à viabilidade de sua implementação no município de Madre de Deus/BA. 179 f. 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) – Salvador, Universidade Católica de Salvador – UCSAL, 2020.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Marcelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão contábil**, v. 25, n. 2, 2006. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491/3158>, p.8. Acesso em: 15 Jan. 2022.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

RIANI, Frederico Augusto d'Avila. **A vinculação do Executivo à lei orçamentária no cumprimento das determinações constitucionais**. 2005. 244 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional). Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2005.

RUMBUL, Rebecca. Who Benefits From Civic Technology?. **mySociety Research**, 2015. Disponível em: <http://research.mysociety.org/publications/who-benefits-from-civic-technology>. Acesso em: 27 Nov., 2022.

RUMBUL, Rebecca; PARSONS, Alex; BRAMLEY, Jen. **Participatory budgeting**: a meta-level review. 2018. Disponível em: <https://research.mysociety.org/html/pb-report/#start>. Acesso em: 27 Jan. 2022.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Orçamentos participativos digitais**: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e- participação e e-democracia. 2014. 363f. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. Salvador, 2014.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 446-477, nov., 2010.

SÁNCHEZ, Lourdes Marquina. Participación ciudadana en la Ciudad de México a través del presupuesto participativo. In: SÁNCHEZ, Lourdes Marquina; PLATA, Miguel Moreno (Eds.) **La participación ciudadana, esencia de la gobernanza urbana**: Un análisis desde el presupuesto

participativo en la Ciudad de México. Mexico City: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2017. p. 25–48.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa Democratizar a democracia: **Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Brazil: Civilização Brasileira, 2002. Capítulo X.

SANTOS, Gustavo Ferreira. **Neoconstitucionalismo, Poder Judiciário e Direitos Fundamentais**. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (org.). **Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade**. Santiago, Chile: HIC, 2010. p. 259-270. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: 16 Jan. 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SENESE, Salvatore. Democracia pluralista, pluralismo institucional y gobierno del poder judicial. In: ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto (Org.). **Corrupción y estado de derecho: el papel de la jurisdicción**. Madrid: Trotta, 1996. p. 42

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Participação política e internet: propondo uma análise teórico-metodológica a partir de quatro conglomerado de fatores**. Trabalho apresentado no gt internet e política do i congresso anual da associação brasileira de pesquisadores de comunicação e política, ocorrido na Universidade Federal da Bahia – Salvador-Ba, 2006.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Estado, Democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado**. Tese Doutorado em Comunicação e Cultura contemporânea na Universidade Federal da Bahia, 2009. p. 103-136. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/5211/1/sivaldo-silva.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do Orçamento Participativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, n. 30, pp. 70-116, 2014.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.

SOUZA, Francisco Hélio. **O caráter impositivo da lei orçamentária anual e seus efeitos no sistema de planejamento orçamentário**. 2008. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/sistemas/2tosiXIIIPTN/Carater_Impositivo_Lei_Orcamentaria.pdf. Acesso em: 14 Jan. 2022.

SUETT, Waidson Bitão; LIRA, Rodrigo Anido; FRANÇA, José Felipe Quintanilha; LOUREIRO, Fernando Antonio. Democratização da Gestão Pública: um estudo de caso do Orçamento Participativo da cidade de Campos dos Goytacazes. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 1, p.11211-11227, jan. 2021

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis, Vozes 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. v. V.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.67, p. 191-228, 2006.

VALVERDE, Bruno Alves; CAMPOS, Marilene de Souza. Deliberação, crise e institucionalização: transformações no orçamento participativo digital de Belo Horizonte na versão de 2013. **Revista Brasileira de Gestão e Engenharia**, v. 1, n. XVIII, p. 18-47, jul.-Dez., 2018.

VIEIRA, Artur Alves Pinto. **Direitos Sociais, Orçamentos e democracia deliberativa em Jürgen Habermas**. São Paulo: Dialética, 2020.

VITA, Álvaro. Uma concepção liberal-igualitária de justiça distributiva, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n.39, fev., 1999.

WALZER, Michael. **Esferas da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WILLIAMS, Emyr; DENNY, Emily St.; BRISTOW, Dan. **Participatory Budgeting: an evidence review**. 2017. Disponível em: http://ppiwi.org.uk/files/2017/08/PPIW-report_participatory-budgeting-evidence-review_-July-2017-FINAL.pdf. Acesso em: 27 Jan. 2022.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El Derecho Dúctil: ley, derechos, justicia**. 3ª ed. Madri: Editorial Trotta, 1999.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, Campinas, v. XI, n. 2, p.287-336, out., 2005.

