

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE COMO MECANISMO DEMOCRÁTICO DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

THE PARTICIPATORY BUDGET IN THE MUNICIPALITY OF PORTO ALEGRE AS A DEMOCRATIC MECHANISM FOR CONCRETIZING FUNDAMENTAL RIGHTS

Carla Noura Teixeira¹

Jaqueline Ribeiro Barreto²

Resumo: Em 2019, o modelo de gestão pública do orçamento participativo completou 30 anos de existência no município de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. Tal experiência serviu de paradigma para a implementação em outras cidades. Nesse sentido, questiona-se de que forma o orçamento participativo de Porto Alegre pode ser compreendido como um mecanismo democrático de concretização dos direitos fundamentais para a população local. Para tanto, utilizar-se-á o método dedutivo-monográfico, efetuando uma pesquisa do tipo teórica, na modalidade bibliográfica e documental baseada na constituição, leis e publicações afins. Empregou-se a perspectiva da abordagem qualitativa, tendo em vista a contextualização e argumentação sobre as teorias e fenômenos analisados. Primeiro, há de se examinar os elementos da teoria da democracia e dos direitos fundamentais, depois entender a configuração da política orçamentária municipal para os direitos assegurados pela ordem democrática, para analisar a experiência do orçamento participativo porto-alegrense. Como resultados iniciais, observou-se que o mecanismo em estudo pode ser entendido como um dos exemplos de prática democrática que possibilita influenciar na atuação estatal principalmente relacionada com os direitos sociais, econômicos e culturais a partir da eleição de prioridades a serem contempladas pelo orçamento municipal.

Palavras-chaves: orçamento participativo. Democracia. Direitos fundamentais.

Abstract: In 2019, the public management model of participatory budgeting celebrated 30 years of existence in the municipality of Porto Alegre, capital of Rio Grande do Sul. Such experience served as a paradigm for implementation in other cities. In this sense, it is questioned how the participatory budget of Porto Alegre can be understood as a democratic mechanism for the realization of fundamental rights for the local population. For that, the deductive-monographic method will be used, carrying out a theoretical type research, in the bibliographic and documentary modality based on the constitution, laws and similar publications. The perspective of the qualitative approach was used, in view of the contextualization and argumentation about the theories and phenomena analyzed. First, it is necessary to examine the elements of the theory of democracy and fundamental rights, then to understand the configuration of the municipal budgetary policy for the rights guaranteed by the democratic order, to analyze the experience of Porto Alegre's participatory budget. As initial results, it was observed that the mechanism under study can be understood as one of the examples of democratic practice that makes it possible to influence state action mainly related to social, economic and cultural rights based on the election of priorities to be contemplated by the municipal budget.

Keywords: participatory budget. Democracy. Fundamental rights.

1- Advogada. Professora e Coordenadora do Programa de pós-graduação em direitos fundamentais da Universidade da Amazônia PPGDF - UNAMA/Grupo Ser. Doutora em Direito do Estado pela PUC/SP. Orientadora. E-mail: <c.noura@uol.com.br>

2- Advogada. Bacharel em direito pela Universidade da Amazônia - UNAMA/Grupo Ser. E-mail: <ribeiro.jaqueribeiro@gmail.com>

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O município de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, em 1989 inaugura um novo modelo de gestão pública através da implementação do Orçamento Participativo. Tal prática expressa a real aproximação das formas direta e indireta de exercício da democracia, qual seja a democracia semidireta no caso brasileiro. Assim, vislumbra-se a importância de investigar tal experiência, principalmente pelo seu pioneirismo no período pós-constituição de 1988, ao ponto de influenciar as mesmas práticas em outros municípios brasileiros, bem como cidades de outros países.

Diante disso, o problema do presente trabalho almeja questionar de que forma o orçamento participativo no município de Porto Alegre pode ser compreendido como um mecanismo democrático de concretização dos direitos fundamentais para a população local. Tal investigação mostra a sua necessidade e relevância, tendo em vista que o Brasil foi classificado como “Democracia falha” pelo estudo “*Democracy Index 2018*”, desenvolvido pela *The Economist Intelligence Unit*, em que pese existir a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre como prática de participação popular na gestão municipal pioneira e de maior longevidade – 30 anos de existência em 2019.

Nesse sentido, o objetivo central da pesquisa visa demonstrar como o orçamento participativo pode figurar como mecanismo democrático de concretização dos direitos fundamentais. Mais especificamente, busca-se expor os elementos das teorias democracia participativa, e de que forma influenciaram nos mecanismos de participação na Constituição Federal e outras normas; analisar como política orçamentária municipal se relaciona com a gestão dos direitos fundamentais e, por fim, identificar a contribuição do orçamento participativo para a concretização dos direitos fundamentais no município de Porto Alegre.

Ademais, falar sobre democracia participativa, política orçamentária municipal e direitos fundamentais envolvem a apreciação de fenômenos sociais dotados de complexidade. Para tanto, utilizar-se-á o método dedutivo-monográfico, tendo em vista a necessidade de iniciar analisando a premissa da fundamentação acerca da democracia e dos direitos fundamentais, seguindo para o exame do papel da política orçamentária no manejo das políticas de direitos fundamentais e por fim realizar um estudo de caso da experiência do orçamento participativo da cidade de Porto Alegre, de modo a delinear o entendimento que tal prática participativa contribui de forma importante para a concretização de direitos na referida cidade.

Diante disso, a pesquisa delineada corresponde ao tipo teórica, valendo-se da modalidade bibliográfica por meio de livros, artigos científicos, periódicos e entre outras, aliada a fonte documental baseada na constituição, leis e publicações afins. No que tange a técnica de pesquisa, é imprescindível destacar a utilização da abordagem qualitativa, pois é necessário contextualizar e argumentar sobre as teorias e fenômenos analisados. Também se mostra de extrema importância se debruçar sobre dados estatísticos públicos de forma a contribuir com a construção do cenário fático a respeito do tema.

Para tanto, o presente artigo se estrutura da seguinte maneira: na primeira parte analisa as teorias da democracia, principalmente suas influências na Assembleia Nacional Constituinte e a afirmação de mecanismos políticos participativos na ordem brasileira; a segunda aborda o aporte teórico sobre política orçamentária e seu impacto na gestão de políticas de direitos fundamentais e, por fim, a terceira parte relata o caso do orçamento participativo da cidade de Porto Alegre.

2. APONTAMENTOS ACERCA DAS TEORIAS DA DEMOCRACIA

Por se tratar de um regime político que se tem registros históricos desde as sociedades da antiguidade clássica, o aporte teórico sobre a democracia é vasto. Por essa razão, a abordagem de elementos da teoria acerca da democracia se mostra de extrema relevância, diante do intuito de formar uma base de compreensão do objeto investigado.

Nesse sentido, destaca-se o conceito de Democracia empregado pelo jurista José Afonso da Silva, na qual consiste em um “processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo em proveito do povo” (2016, p. 128). Tal ideia orienta os requisitos de caracterização de um regime político, quais sejam a autoridade, a obediência a forma de escolha, a estrutura e a limitação das ações dos governantes (SILVA, 2016). Assim, pode-se entender que a base da ordem jurídica e a forma de exercício do poder político devem atender os princípios da cidadania e da soberania popular.

Destaca-se no presente trabalho os elementos contemporâneos da discussão a respeito, mais precisamente as modalidades de democracia que caracterizam a dinâmica do exercício do poder. Assim, conforme explicita SILVA (2016), identifica-se a democracia direta quando o povo é o sujeito que exerce o poder democrático, ao passo que democracia indireta que é caracterizada pela eleição de representantes para o exercício do poder governamental em nome da fonte de poder – ou seja o próprio povo – e por fim, a participativa ou semidireta, no qual conjuga tanto mecanismos de representação como de direta participação à população no que tange as funções governamentais (SILVA, 2016).

Diante disso, situa-se a discussão na realidade brasileira, mais precisamente na ordem jurídica inaugurada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual se verificou a existência de mecanismos de participação da sociedade civil no processo constituinte. Em face do exposto, é necessário situar a referida discussão no contexto histórico anterior que determinou os rumos da nova ordem política.

O período de 1964 a 1985 compreendeu a existência do regime da ditadura civil-militar marcada pela restrição de direitos civis e políticos e pela repressão violenta aos opositores (CARVALHO, 2008). Inúmeras medidas autoritárias foram tomadas pelo referido regime, tais como a eleição presidencial indireta; cassação de mandatos de acordo com os interesses dominantes, suspensão direitos civis, políticos, da garantia do *habeas corpus*, proibição de atividade ou manifestação sobre assunto de cunho político; recesso do congresso nacional conferindo ao poder executivo a atividade legislativa plena e entre outros. Tal cenário de aviltamento de direitos atinge diretamente os pressupostos de liberdade e igualdade, elementos estes considerados por José Afonso da Silva (2016) como valores sem os quais a democracia não se realiza de forma prática.

Diante do exposto, é de extrema importância observar os fatores que contribuíram para a construção do processo instaurado na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987. Assim, como forma de resgate principalmente dos direitos civis e políticos, verificou-se a existência de mecanismos de participação da sociedade civil por meio da sugestão popular de assunto de matéria constitucional submetida a órgãos municipais e estaduais a serem encaminhados ao presidente da ANC, as audiências públicas para as entidades representativas civis nas Subcomissões Temáticas e as proposta de emendas populares subscritas por no mínimo trinta mil eleitores junto a responsabilidade de três entidades associativas.

Consequentemente ao diálogo estabelecido entre representantes e representados no âmbito da Assembleia Constituinte de 1987, observa-se a consagração normativa do Estado Democrático de Direito, expresso pela modalidade da democracia semidireta no artigo 1º, § único da CRFB de 1988. Tal regime político é caracterizado pela inclusão da cidadania e da soberania popular, sendo esta última expressa no texto constitucional através dos mecanismos do sufrágio universal, plebiscito, referendo, iniciativa popular (art. 14 da CRFB/1988). Conforme afirma o autor André Ramos Tavares, a soberania popular não deve significar apenas uma formalidade declaratória, mas sim ser vista como aperfeiçoamento e revitalização da legitimidade de sua correligionária, a democracia representativa (TAVARES, 2012).

Além do mais, é imprescindível destacar a existência de vários dispositivos constitucionais que determinam a participação da sociedade civil na condução das políticas estatais. Dentre os exemplos, pode-se destacar a gestão quadripartite da seguridade social, as diretrizes do sistema único de saúde, a formulação das políticas e o controle das ações da assistência social e a gestão democrática do ensino público. Em razão de todos esses elementos, tanto de natureza processual, quanto de natureza material-normativa, que ocasionou o reconhecimento da Lei Maior promulgada em 1988 como a Constituição Cidadã (CARVALHO, 2008).

Ressalta-se também a relevância da afirmação do extenso rol de direitos fundamentais (de cunho civil, político, social, ambiental, econômico, cultural etc.) na Carta Magna de 1988, principalmente porque tal conjunto de direitos são essenciais para a realização fática do regime democrático (SARLET, 2018). Sob o aspecto material, os direitos fundamentais apresentam valores e princípios em observância à dignidade da pessoa humana. Ademais, sob o aspecto formal, corresponde ao rol de direitos elencados normativamente pela Constituição como detentores de tal status. (BONAVIDES, 2016).

Diante disso, chama-se atenção para uma parte desses direitos nos quais exigem uma prestação positiva do Estado, a saber os direitos sociais efetivados por meio de políticas públicas. Nesse sentido, aponta-se inicialmente a estreita relação que existe entre a atuação do Estado nas suas atuações positivas e o Estado Financeiro, ou seja, o gestor dos recursos que subsidiarão as ações públicas. Verifica-se então a chave para a efetivação do Estado Democrático de Direito, por meio da garantia material dos direitos fundamentais através das finanças públicas.

Bem, em face do discutido sobre democracia, direitos fundamentais, e finanças públicas, ressalta-se um fator importante nesse cenário: a repartição das competências federativas. Ora, a Constituição assegura um amplo rol de direitos, conforme já mencionados, intitulados de fundamentais que devem, por força constitucional imperativa e dirigente, serem realizados faticamente na sociedade. Para tanto, tal ordem jurídica disciplina a organização de entes estatais, cada um com suas competências legislativas e administrativas para realizarem os postulados constitucionais, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Nessa situação que se efetua o recorte da pesquisa, direcionando-se a discussão sobre a atuação do município em relação aos direitos fundamentais sociais – os quais consistem, em síntese, no direito à educação, à saúde, à alimentação, o trabalho, à moradia, o transporte, o lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, e outros exemplos espalhados pelo texto constitucional.

Pois bem, destaca-se um dispositivo constitucional intimamente ligado com a temática em questão: o art. 29, inc. XII diz respeito à cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Aliado as bases da democracia semidireta apontada anteriormente, finalmente traz-se a discussão sobre o orçamento participativo, no qual se trata de um mecanismo governamental que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre as prioridades a serem contempladas pelos orçamentos públicos, bem como os investimentos a serem realizados na cidade.

3. POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL E A GESTÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Falar sobre gestão de Direitos Fundamentais envolve necessariamente a discussão sobre as finanças públicas, tendo em vista que muitos dos direitos de cunho social exigem uma atuação positiva e programática do Estado. Nesse sentido, Regis Fernandes de Oliveira pontua que “atividade financeira do Estado é, pois, a arrecadação de receitas, sua gestão e a realização do gasto, a fim de atender às necessidades públicas” (OLIVEIRA, 2006, p. 59). Tal finalidade, por sua vez, compreende os objetivos consagrados na ordem jurídica estatal, que podem envolver deveres de atuação desse agente, constituindo tal fato uma necessidade pública as quais refletem os interesses da sociedade e os fins do Estado. Assim, conforme mencionado anteriormente, observe-se que os Direitos Fundamentais caracterizam uma parcela das necessidades públicas, demandando uma atuação positiva do Estado em razão da sua relevância jurídica, política, social e valorativa.

Em continuidade, cumpre destacar o conceito de Direito Financeiro de Fernando Facury Scaff, no qual se trata do ramo “que regula o aspecto financeiro das políticas públicas voltadas ao cumprimento dos objetivos constitucionais” (SCAFF, 2018, p. 80). Para tal realização, o estado precisa se valer de instrumentos que compõem a gestão da política orçamentária, composta por um processo legislativo específico que contém, por exemplo, o plano plurianual que define as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública, a lei de diretrizes orçamentárias compreende as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, e também a lei orçamentária anual que propriamente abarca as modalidades dos orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social.

Ora, falar em orçamento não se restringe a discussões puramente técnicas de natureza legislativa, mas é notável a necessidade de despertar a atenção para a importância que esse elemento assume na ordem democrática, no que tange à garantia da prestação de direitos em face das inúmeras demandas oriundas da sociedade contemporânea. Assim, conforme aponta Regis Oliveira,

“Vão sendo superados conceitos antigos, com adaptação aos novos tempos, de novas realidades, em que o orçamento vai perdendo seu caráter fiscal, isto é, de mero abastecimento dos cofres públicos, para ter caráter extrafiscal, ou seja, de conformar comportamentos, de pressionar certas condutas e de encaminhar determinadas soluções. (OLIVEIRA, 2006, p. 347)”

É necessário destacar os fatores que decorrem da importância que as leis orçamentárias. Assim, Heleno Torres (*apud* SCAFF, 2018, p. 235 e 236) aponta a existência de “cinco funções jurídicas” das leis orçamentárias, sendo elas a da *delimitação legislativa*, referente a vinculação de gastos públicos; a do *planejamento* que consiste e promover o uso racional dos recursos para a realização de programas voltados a concretização da ordem jurídica; a da *transparência* que decorre da publicidade de seus atos para proporcionar o controle social; a da *efetividade das liberdades e dos direitos fundamentais* decorrentes do ordenamento jurídico, e a do *controle* que se refere à busca do domínio e equilíbrio entre as receitas e despesas com a finalidade de atingir os objetivos legais e constitucionais.

Nessa seara, há de se destacar a ideia defendida por Regis Oliveira, na qual aponta a importância da realização do controle dos orçamentos públicos não somente pelos poderes estatais e tribunais de contas, mas destaca o papel da participação do cidadão no controle social como decorrência da ordem constitucional do princípio democrático (OLIVEIRA, 2006). Portanto, é de suma importância reconhecer e promover práticas que promovam o engajamento social na dinâmica orçamentária de modo conduzir as decisões estatais a atender as demandas fáticas da população para efetivação dos direitos assegurados pela ordem jurídica.

4. A CONTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Em 1989, na gestão Frente Popular representada pelo Prefeito eleito Olívio Dutra, inicia-se no município de Porto Alegre um movimento de natureza pública – a princípio – para a realização de assembleias populares para a discussão do Orçamento Municipal. Assim, em setembro de 1990, o Poder Executivo Municipal submeteu a primeira proposição orçamentária realizada com a participação popular à Câmara dos Vereadores.

A partir de então, instaurou-se o que foi denominado de Orçamento Participativo (OP) como mecanismo de inserção da população nas fases de elaboração e decisão das finanças públicas municipais. Boaventura de Souza Santos, analisa o orçamento participativo de Porto Alegre em um dos capítulos da obra “Democratizar a Democracia”, no qual traz a seguinte conceituação:

“O orçamento participativo promovido pela prefeitura de Porto Alegre é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento. (SANTOS, 2002, p. 466)”

Pois bem, o Orçamento Participativo é caracterizado pela presença popular na definição das prioridades a serem atendidas pelas políticas públicas executadas pelo município. Como bem aponta Santos (2002), o OP não foi regulado por lei específica, mas sim institucionalizado pelo poder público e movimentos sociais por meio da elaboração de um regimento interno que é revisto a cada ciclo, possuindo, portanto, um constante aperfeiçoamento ao longo do tempo.

Assim, enfrentando os seus obstáculos e desafios, em 1996, o OP de Porto Alegre foi escolhido como uma das 40 melhores práticas de gestão urbana do mundo na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II. Além do mais, o Banco Mundial também reconheceu o processo de participação popular de Porto Alegre como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre governo e sociedade civil.

Feitas as considerações anteriores, urge destacar alguns aspectos procedimentais atuais do caso do OP de Porto Alegre, no qual se caracteriza por um ciclo composto por três grandes momentos prioritários: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal. Referente às Assembleias, tem-se a eleição das prioridades temáticas de cada uma das 17 regiões administrativas do OP.

Diante do exposto, como temáticas gerais do OP, elas estão divididas pelos seguintes grupos: Educação Esporte e Lazer; Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; Habitação, Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental; Desenvolvimento Econômico Tributação, Turismo e Trabalho; Cultura; Saúde e Assistência Social. Por sua vez, há também a eleição das prioridades temáticas das regiões, a saber: Saneamento Básico; Habitação; Pavimentação; Educação; Assistência Social; Saúde; Acessibilidade e Mobilidade Urbana; Juventude; Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; Áreas de Lazer; Esporte e Lazer; Iluminação Pública; Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; Cultura; Saneamento Ambiental.

Feitas as considerações anteriores, cumpre destacar a análise teórica sobre a experiência pioneira do município de Porto Alegre. Assim, vislumbra-se o exemplo de democracia participativa, tendo em vista que realiza o princípio participativo, no qual todo cidadão tem direito de participar e propor (SILVA, 2016). Para tanto, o Orçamento Participativo (OP) corresponde a uma das figuras reconhecidas pela Organização das Nações Unidas como uma das melhores práticas de gestão urbana do mundo. Com isso, têm-se a criação do mecanismo governamental que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre as prioridades a serem contempladas pelos orçamentos públicos, bem como os investimentos a serem realizados na cidade.

Para proceder a análise do caso em tela, aponta-se, dentre outros, o estudo chamado de “Orçamento participativo de Porto Alegre: 25 anos” produção de Poti Silveira Campos e Nubia Silveira. Assim, em face dessa técnica pioneira, reflete-se sobre os desafios iniciais que consistiam na definição da natureza das decisões do OP – consultiva ou terminativa – e sobre a capacidade da população em opinar em respeito de questões complexas como o orçamento, sem a formação técnica para tanto. Primeiro, tendo em vista que as decisões dizem respeito às prioridades e o requerimento de obras, ao longo do tempo o OP de Porto Alegre firmou o caráter terminativo das decisões.

No que tange ao segundo questionamento, entendeu-se que a ausência de formação ou informação técnica a respeito dos processos orçamentários e legais não deveria ser empecilho para a realização da prática participativa, razão pela qual não só se tornou um instrumento de prática, mas também de aprendizado. Há de se destacar que inicialmente, conforme aponta o estudo supracitado, ocorreu uma

espécie de tensão entre a democracia representativa corporificada pela câmara dos vereadores, responsável pela tramitação dos processos legislativos orçamentário, e a democracia participativa composta pelo OP.

Em seguida, um ponto positivo oriundo do OP também suscitou uma certa tensão, que é a instrumentalização do OP por interesses partidários, a insatisfação com o não cumprimento de todas as demandas apresentadas. Em face desses desafios, apesar da possibilidade de manipulação do discurso com fins meramente partidários, verificou-se por outro lado a incorporação da prática participativa para a composição de uma tradição democrática (FEDOZZI, 2009). No que tange aos limites orçamentários que não acompanham a crescente responsabilidade do município na condução das políticas públicas em face do aumento das demandas da população, tal fato acabou mobilizando projetos de reforma tributária baseada na capacidade contributiva, a exemplo da aprovação do IPTU progressivo.

Em contrapartida aos desafios, cumpre destacar o caso da inversão de prioridades ocasionada pela maior participação de camadas da população mais vulneráveis que passaram a reivindicar demandas, ocasionando o redirecionamento de recursos públicos para as comunidades com maior desequilíbrio social; regularização fundiária, construção de creches e escolas de ensino fundamental, unidades básicas de saúde, pavimentação de vias com água encanada e esgoto pluvial e cloacal, novas praças, moradias populares, coleta seletiva do lixo, etc.

Observe-se que a grande maioria dos temas abordados nas eleições temáticas regionais no Orçamento Participativo dizem respeito aos direitos sociais, o que evidencia que a política orçamentária municipal realizada pelo OP proporciona a gestão democrática dos direitos fundamentais. Se por um lado, o processo de participação possibilita a realização dos direitos de liberdade de expressão, de participação, civis e políticos, por outro, a eleição das prioridades de políticas públicas a serem realizadas no município por meio do orçamento evidenciam predominância dos direitos sociais, principalmente os prestacionais básicos, como habitação, saúde, educação, assistência social (CABANNES, 2013).

Os aspectos positivos do orçamento participativo de Porto Alegre vão além, pois em 2006 foi criado o Observatório POA, no qual corresponde uma organização civil que reúne sociedade, pesquisas universitárias e órgãos estatais como o objetivo de disseminar o conhecimento sobre a cidade através da construção de uma ampla base de informações georreferenciadas. Além disso, realiza a divulgação de estudos, pesquisas, mapas, estatísticas e indicadores referente à cidade e aos mecanismos de democracia participativa.

Em contrapartida, urge destacar algumas dificuldades e problemas encontrados na presente pesquisa. Não foi possível realizar um estudo quantitativo sobre os resultados das demandas pleiteadas no OP no site referente ao acompanhamento de obras e serviços http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_pres-tacao/acomp.asp. Portanto, observou-se a necessidade da divulgação mais didática dos dados dispostos na plataforma. Também não se obteve acesso às atas das reuniões e assembleias. Logo, denota-se a importância de promover uma maior e mais eficiente publicidade dos resultados das assembleias.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por conseguinte, verificou-se que a experiência pioneira de orçamento participativo foi implementada em 1989 na gestão do prefeito Olívio Dutra no município de Porto Alegre. Revisitando as teorias democráticas, vislumbra-se o exemplo de democracia participativa, tendo em vista que realiza – conforme aponta José Afonso da Silva – o *princípio participativo*, no qual todo cidadão tem direito de participar e propor demandas na condução das ações estatais (SILVA, 2016).

Destacou-se também a importância do reconhecimento do regime político democrático afirmado pela Constituição Federal de 1988, tendo em vista o contexto histórico da ditadura civil-militar de 1964-1985, na qual se observou um cenário de violação de diversos direitos fundamentais. Logo, o resgate

da legitimidade entre o povo e o sistema político se deu através da nova ordem jurídica pautada não somente na presença dos representantes da democracia indireta, como também se fez presente mecanismos de participação popular, o que repercutiu no próprio texto constitucional, reverberando para o incentivo de práticas que efetivem o viver democrático.

Diante do exposto, notou-se que a democracia é formada pelos postulados da cidadania, da soberania popular e dos direitos fundamentais como aspecto de realização material. Assim, segue-se a análise dessa categoria de direitos, nos quais além de ter aqueles cujo caráter seja no sentido abstencionista do Estado, como é o caso dos direitos civis e políticos, tem os que exigem uma atuação positiva por parte da Administração Pública, como é o caso dos direitos sociais. Logo, eleva-se a discussão sobre a importância das finanças governamentais para a realização das políticas públicas voltadas a prestações que visam proporcionar o acesso aos direitos fundamentais.

Desse modo, destacou-se que o orçamento público não se restringe ao seu caráter tecnocrático, mas transcende para um mecanismo de realização da ordem jurídico democrática, principalmente para realizar os Direitos Fundamentais por meio das políticas públicas. Por isso, a dinâmica orçamentária deve buscar mecanismos de inserção da população nas suas discussões de modo a efetivar também o controle social de grande importância para a legitimidade do regime democrático.

Logo, a contribuição do Orçamento Participativo para a concretização dos direitos fundamentais no município de Porto Alegre, consiste na realização de um mecanismo de exercício dos direitos civis e políticos, para demandar prestações positivas relacionadas com os direitos sociais, econômicos e culturais a partir da eleição de prioridades a serem contempladas pelos recursos orçamentários. Observou-se, entretanto, a predominância da realização dos direitos sociais básicos na eleição das políticas públicas.

Há de se destacar, também, que o orçamento participativo proporciona a construção de uma cultura política que promove a prática participativa aliada à aprendizagem democrática. Em seguimento, realiza o combate à falta de legitimidade decorrente da distância existente entre os representantes políticos e a sociedade em geral. Portanto, vislumbra-se a promoção de uma cidadania ativa e responsável, efetuando controle social dos atos da gestão municipal, como é o caso de Porto Alegre, no qual a sua experiência é a pioneira e de maior longevidade, servindo de paradigma para outros entes públicos para que adotem tal mecanismo de modo a concretizar os postulados constitucionais e o regime democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional** / Paulo Bonavides. – 31 ed., atual. – São Paulo: Malheiros, 2016.

CABANNES, Yves. **Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services: municipal practices and evidence from the field**. Documento de Trabalho IIED. IIED, Londres. 2014

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

CARVALHO, José Murilo de, - 1939. **Cidadania no Brasil: o longo caminho** / José Murilo de Carvalho. – 11º ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FEDOZZI, Luciano. **Cultura política e Orçamento Participativo**. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 385-414, jul/dez 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. – 10. Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2015. – (série IDP)

OLIVEIRA, Regis Fernando de. **Curso de Direito Financeiro**/ Regis Fernando de Oliveira. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

PORTO ALEGRE, Prefeitura. **Orçamento participativo – Acompanhamento de Obras e Serviços**. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp> Acesso em 27 fev 2019.

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. / Boaventura de Sousa Santos, organizador. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais – Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª edição. rev. atual. e ampl. 2ª tiragem – Porto Alegre, 2010.

_____. **Curso de Direito Constitucional** / Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil** / Fernando Facury Scaff. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional Positivo**. 39ª ed. rev. e atual. (até a emenda constitucional nº 90, de 15.09.2015), São Paulo. Editora Malheiros, 2016.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional** / André Ramos Tavares. – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.