

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU  
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**LORENZO GOTTARDI**

**LIMITES DA PARTICIPAÇÃO COMO FERRAMENTA DE APROFUNDAMENTO  
DEMOCRÁTICO NO PROCESSO ORÇAMENTARIO**

**SÃO PAULO  
2018**

LORENZO GOTTARDI    LIMITES DA PARTICIPAÇÃO COMO FERRAMENTA DE APROFUNDAMENTO DEMOCRÁTICO    2018

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU  
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**LORENZO GOTTARDI**

**LIMITES DA PARTICIPAÇÃO COMO FERRAMENTA DE APROFUNDAMENTO  
DEMOCRÁTICO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de pós-graduação Lato Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientadora: Claudia Alvarenga Marconi

**SÃO PAULO  
2018**

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS GRADUAÇÃO LATO SENSU  
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**LORENZO GOTTARDI**

**LIMITES DA PARTICIPAÇÃO COMO FERRAMENTA DE APROFUNDAMENTO  
DEMOCRÁTICO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

Média da avaliação da banca examinadora

Nota Final:

São Paulo, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018

---

ORIENTADORA: CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

## **DEDICATÓRIA**

A todo cidadão que, assim como eu, acredita em dias melhores.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a cada um que cruzou meu caminho ao longo destes vinte e nove anos, pois de alguma forma contribuiu para que eu alcançasse o ponto onde estou.

Em especial, agradeço à minha família pelas possibilidades infinitas de aprendizado. Aos meus pais, Claudio e Rosi, por me incentivarem e torcerem por mim me dedicando muito amor. E aos meus irmãos, Vitor e Raquel, pela disposição incansável em brincar comigo.

Aos meus irmãos de Ordem Demolay, agradeço por todos os momentos de discussão e evolução. Ao meu tio, Valério Lomelino, por me mostrar que um ato de amor reverbera pela eternidade.

Aos meus amigos da Associação Construindo Dias Melhores – ACDM por possibilitarem meu afastamento das atividades para dedicar-me a este projeto.

Agradeço à professora Claudia Alvarenga Marconi, que me orientou, mostrando-me novos caminhos a serem abertos.

Agradeço a Câmara Municipal de São Paulo e cada cidadão que contribuiu para que este sonho se materializasse.

Por fim, agradeço à minha fé e todo o universo.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é entender a participação social nas audiências públicas ao longo do processo de aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Poder Legislativo. Para isto, a metodologia adotada foi a revisão bibliográfica acerca dos conceitos de participação e democracia, destacando-se as definições adotadas por Pateman (1992) e Habermas (2012). Neste sentido, buscou-se analisar quais fatores podem limitar a participação. Para esta análise, Brèlaz (2012) aponta algumas variáveis a serem observadas para entender estas barreiras à participação. Pode-se verificar que a participação social nas audiências públicas ao longo do processo de aprovação da LOA está institucionalizada, mas enfrenta alguns desafios para dar efetividade a esta participação. Destacam-se aqui como pontos de limitação os locais de realização das audiências públicas, as datas e horários em que acontecem e a ordem de fala dos atores políticos envolvidos no processo. Por fim, cabe ressaltar o caráter técnico do orçamento público, fato que distancia a população e a peça orçamentária, que nem sempre é apresentado respeitando-se o princípio da clareza, dificultando assim o entendimento da alocação dos recursos públicos no orçamento por parte dos cidadãos.

Palavras-chave: participação social. Democracia. Audiências públicas. Lei Orçamentária Anual (LOA)

## **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to understand social participation in public audiences throughout the process of approval of the Annual Budget Law by the Legislative Branch. For this, the methodology adopted was the bibliographical review about the concepts of participation and democracy, highlighting the definitions adopted by Pateman (1992) and Habermas (2012). In this sense, the study aimed to analyse which elements may limit participation. For this analysis, Brèlaz (2012) points out some variables to be observed to understand these barriers to participation. It has been verified that the social participation in the public audiences throughout the LOA approval process is institutionalised, but faces some challenges to make this participation effective. The places where the public hearings are held, the dates and times they occur and the order of speech of the political actors involved in the process are highlighted as items of limitation. Finally, it is important to emphasise the technical nature of the public budget, a fact that distances the population and the budget scheme, which is not always presented respecting the principle of clarity, thus hindering the understanding of the allocation of public resources in the budget by citizens.

**Keywords:** Social Participation. Democracy. Public Audience. Annual Budget Law

## **LISTA DE SIGLAS**

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

CF – Constituição Federal

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

TCM – Tribunal de Contas do Município

OP – Orçamento participativo

## **DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO**

Eu Lorenzo Gottardi declaro ser o autor desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias e palavras, usando diretamente aspas (“ ”) ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro, que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5988, de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018

\_\_\_\_\_

Lorenzo Gottardi

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
1. O ORÇAMENTO PÚBLICO .....	13
1.1. Origem do orçamento público.....	15
1.2. Processo de elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual .....	16
1.2.1. Elaboração da LOA pelo Poder Executivo.....	17
1.3. Apreciação do projeto de LOA pelo Legislativo .....	19
1.3.1. Participação social - Audiências públicas .....	20
2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DEMOCRACIA, TECNOCRACIA E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	22
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	27
4. BIBLIOGRAFIA.....	30

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar os limites da participação social ao longo do processo de aprovação da lei orçamentária anual, através das audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de São Paulo. A democracia representativa permite ao cidadão, através do voto, eleger, no caso em análise, um vereador que o represente no parlamento municipal. Entretanto, a legislação exige que existam instrumentos de democracia direta de participação, como as audiências públicas.

Assim, os conceitos de democracia deliberativa de Jürgen Habermas e de participação de Carole Pateman norteiam a análise realizada sobre as características das audiências públicas, no que tange ao seu rito e forma, que viabilizam esta participação direta, assim como as características que podem limitar esta experiência participativa. Tanto Habermas quanto Pateman advogam que a participação é fundamental para direcionar e influenciar as decisões governamentais. Habermas afirma que a institucionalização da comunicação entre sociedade e estado permite aos governantes perceberem as demandas e desejos dos cidadãos, possibilitando a definição de diretrizes e caminhos a serem escolhidos, não pelo consenso entre os atores envolvidos no processo, mas pela possibilidade de ampliação do debate e da participação. Já Pateman analisa o conceito de participação a partir de obras clássicas da teoria democrática. Para a autora a participação deve ser efetiva não só nas decisões governamentais e processos decisórios, mas em todas as situações da vida cotidiana, para além da esfera política.

A importância do estudo justifica-se na relevância do orçamento público para os gestores, a sociedade e as políticas públicas, pois estas só podem ser executadas quando, no processo de planejamento, são contempladas no orçamento público. Ou seja, ainda que haja a previsão de um projeto, ou ação, no Plano Plurianual, ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias, este projeto, ou ação, só poderá se tornar realidade, se houver previsão orçamentária para sua concretização.

A elaboração da Lei Orçamentária Anual é, de acordo com o artigo 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, de iniciativa do Poder Executivo. Em seguida, deve ser encaminhada ao Poder Legislativo que a apreciará e a emendará, de acordo com o transcorrer de seu processo na Câmara Municipal, para, enfim, ser aprovada. Uma das etapas deste processo é a realização de, ao menos, duas audiências públicas, conforme indicado pelo inciso IV do artigo 41 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e pelo artigo 86 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de São Paulo.

Nota-se então, que, ao longo do processo de decisão dos recursos do orçamento do ano seguinte, o momento de incentivar a participação da sociedade neste processo, e de coletar as demandas e opiniões sociais é a realização de audiências públicas pelo Poder Legislativo local. Logo a relevância de se entender e analisar como são percebidas as demandas sociais durante este processo de participação é de extrema valia para o aprofundamento da discussão sobre um tema tão técnico e árido, que é o orçamento público.

Sendo assim, esta pesquisa visa analisar e compreender a relação entre o Poder Legislativo Municipal e a sociedade paulistana durante o processo legislativo da Lei Orçamentária Anual, por meio da utilização de audiências públicas como mecanismo de comunicação entre estes dois atores. Tanto no sentido de os

vereadores perceberem as demandas sociais, quanto no sentido de o Poder Legislativo incentivar a participação social em um assunto de natureza técnico-política.

Como metodologia adotada, esta pesquisa realizou um amplo levantamento e revisão bibliográfica sobre os conceitos que direcionam o estudo, em especial, os conceitos de democracia, participação e tecnocracia, de modo a elucidar os limites que esta participação enfrenta nas audiências públicas, tal como são realizadas hoje.

Desta forma, o trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro apresentaremos os instrumentos do orçamento público: 1) o Plano Plurianual; 2) a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e 3) a Lei Orçamentária Anual, sendo este último o objeto de deliberação das audiências públicas da Câmara Municipal que nos interessam. Ainda neste primeiro capítulo, serão descritos os conceitos orçamentários e legais que nos ajudarão ao longo da análise a origem do orçamento público, seu processo legal e como se dá a participação ao longo deste.

O segundo capítulo é dedicado a apresentar os conceitos teóricos que nortearão nossa observação e análise, bem como as características das audiências públicas observadas. E, por fim, um capítulo de considerações finais que apresentará nossa posição sobre os limites da participação no processo orçamentário, haja vista o levantamento conceitual realizado.

## 1. O ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é tanto uma ferramenta de planejamento para os gestores quanto um instrumento de controle social. Quando escutamos o termo “orçamento público” vem à mente a imagem de uma planilha de receitas e despesas, todavia o processo orçamentário no setor público é mais complexo e envolvido, pelo menos, três instrumentos: 1) o Plano Plurianual (PPA); 2) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e 3) a Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos estes três instrumentos serão objetos de um projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, de acordo com o que determinou a constituição federal (CF) brasileira de 1988 em seu artigo 165.

Assim, quando falamos de orçamento público estas três peças devem ser consideradas. O PPA é um plano que tem sua vigência de quatro anos, a partir do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte, permitindo, então, o planejamento de médio e longo prazo, e garantindo a continuidade das políticas públicas, haja vista que perpassa o lapso temporal de um mandato e adentra no mandato seguinte, independente de quem seja o governante. A LDO deve estar alinhada aos programas e ações descritos no PPA e deve orientar o legislador sobre quais destes programas e ações poderão ser contemplados na LOA, que por sua vez deverá discriminar a expectativa de receita e quais ações serão executadas, bem como quanto será gasto em cada ação (BRASIL, 2013).

Giacomoni (2007), Pires (2011) e Assis (2012) elencam uma série de princípios e conceitos que deverão nortear a elaboração do orçamento, e, em especial, da LOA. Para este trabalho, abordaremos apenas alguns destes princípios,

quais sejam: 1) Não afetação das receitas; 2) Publicidade; 3) Discriminação ou especialização; e 4) Clareza.

A escolha destes princípios se dá por suas características que dialogam diretamente com a efetividade da participação nas audiências públicas, nas quais é possibilitada a manifestação dos cidadãos, pois a publicidade do projeto de lei orçamentária é necessária para que os cidadãos saibam quais são, e quais não são, as prioridades do governo para o exercício fiscal seguinte. A discriminação das despesas públicas permite que a sociedade conheça a destinação de cada centavo do dinheiro público especificamente, não apenas montantes financeiros atrelados a objetos subjetivos. A Clareza relaciona-se diretamente com o princípio da discriminação, no sentido de especificar e explicar cada elemento da despesa pública. Por fim, o princípio da não afetação da receita é salutar em dois sentidos. O primeiro é que a não vinculação garante ao gestor a possibilidade de alterar a alocação do dinheiro público de um projeto para outro. Um segundo ponto, é a vinculação constitucional de receitas que devem ser direcionadas para saúde e educação, funções fundamentais do estado.

O princípio da não afetação das receitas indica que não deve ser vinculada nenhuma receita a uma despesa específica. Entretanto, no Brasil, este princípio é relativizado, pois a CF proíbe e autoriza a vinculação das receitas:

**“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 artigos. 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;" (BRASIL, Constituição Federal de 1988)

O princípio da publicidade exige a divulgação do orçamento para conhecimento geral. A discriminação ou especialização determina que tanto a receita, quanto a despesa deva ser apresentada no maior nível de detalhamento possível. Por fim, o princípio da clareza – que é o que mais nos interessa -, que, com a finalidade de permitir ao leigo que compreende o orçamento, orienta o legislador a elaborar quadros explicativos e tabelas ilustrativas (Giacomoni, 2007).

## **1.1. Origem do orçamento público**

Um instrumento que apresentasse as receitas e despesas do poder público não nasceu de uma necessidade de planejamento e otimização do uso do recurso, mas sim, relacionada ao controle da tributação na idade média. Como descrito por Assis (2012), a Magna Carta da Inglaterra de 1215, assinada pelo Rei João Sem-Terra, proibiu que novos tributos fossem cobrados sem a anuência do parlamento. Assim, o orçamento surge num cenário de fiscalização sobre a arrecadação de impostos e taxas, ou seja, as receitas públicas.

Assis (2012) aponta ainda que no século XVI os gastos do rei tornaram-se também objeto de apreciação por parte da Câmara dos Comuns. Isto é, se inicialmente a preocupação limitava-se à receita, a partir da aprovação de uma Lei, o rei inglês deveria também discutir com o Poder Legislativo o investimento do excedente arrecadado. Ou seja, o desenho do orçamento público como instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo estava estruturado, pois o rei não poderia aumentar tributos sem aprovação do parlamento, nem investir o excedente arrecado sem a autorização dos representantes do povo. Neste aspecto Giacomoni (2007) ressalta que a Câmara dos Comuns poderia aprovar, vetar ou reduzir as

despesas pleiteadas pela coroa com este excedente, todavia não poderia propor novas despesas.

Da mesma forma na França, após a revolução francesa nenhum imposto poderia ser instituído sem aprovação popular, e, após a era napoleônica, o orçamento público passa a ser organizado sobre os conceitos da anualidade, que define um período temporal para o orçamento, da universalidade, abrangendo todas as receitas e despesas do poder público, e da não afetação das receitas, ou seja, não vinculando a receita a uma determinada despesa (GIACOMONI, 2007).

Percebe-se assim, que o orçamento público tem origem no Poder Legislativo em sua função de controle, de modo que seja possível para a sociedade conhecer, entender e criticar como o poder público arrecada suas receitas e realiza suas despesas, permitindo o acompanhamento e sua fiscalização.

## **1.2. Processo de elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual**

A elaboração do orçamento (tanto LOA, quanto LDO e PPA) é atribuição do Poder Executivo, como determinado no artigo 137 da Lei Orgânica Municipal (LOM):

“Art. 137 – Leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.” (São Paulo, 1990)

Assim, o Prefeito deve apresentar os projetos de lei de cada um desses instrumentos dentro de um prazo determinado e de acordo com aqueles princípios e conceitos basilares do orçamento público. O projeto de lei é então encaminhado

para o Poder Legislativo que o apreciará, podendo emenda-lo e então aprova-lo, seguindo, assim, com sua fiscalização e acompanhamento.

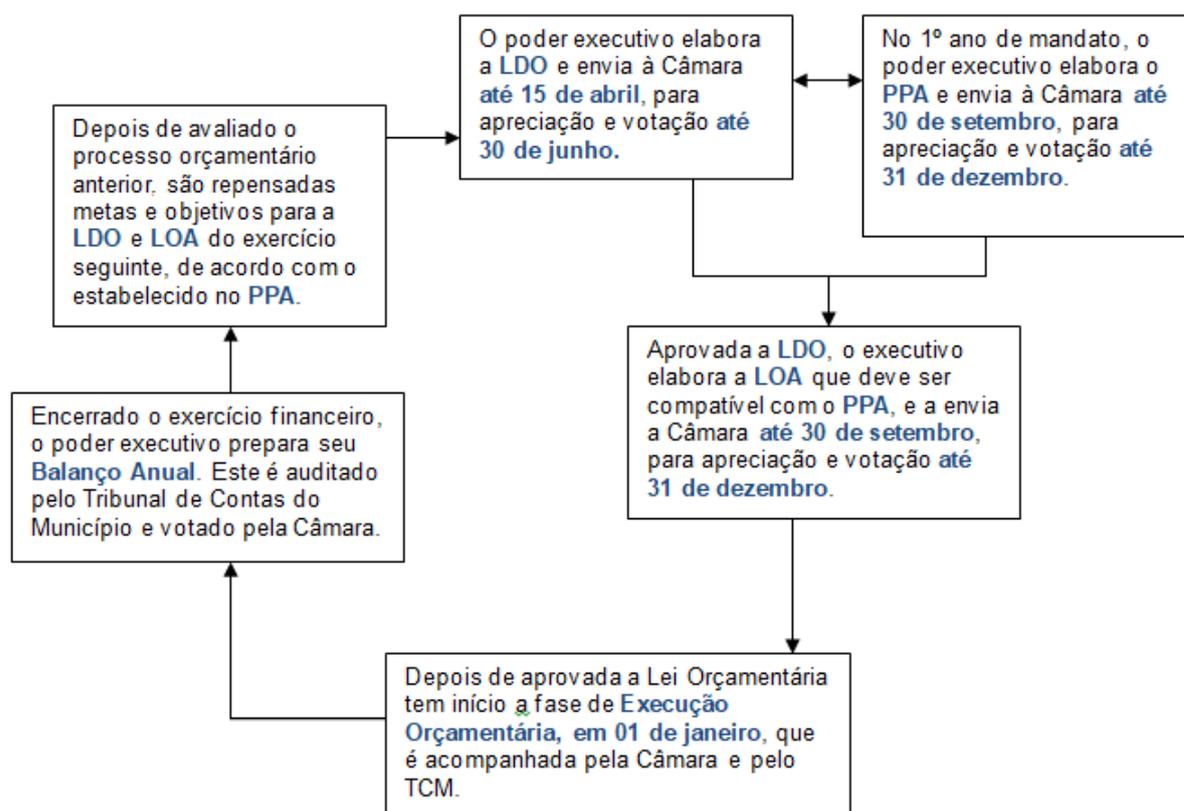
### **1.2.1. Elaboração da LOA pelo Poder Executivo**

O Poder Executivo ao elaborar a LOA deve obedecer a uma série de leis, normas e procedimentos. A Lei Complementar 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), regulamenta em seu artigo 4º a elaboração da LDO, e o artigo 5º versa sobre a LOA, o artigo 3º regulamentaria o PPA, todavia este artigo foi vetado ao longo do processo de aprovação da LRF. Neste aspecto Peres (2007) critica a lacuna legal que deveria orientar a formulação do PPA.

A Lei 4.320/1964 também orienta a elaboração do orçamento e a prestação de contas, dando mais rigor às finanças públicas e transparência ao gasto. Esta norma, amplamente influenciada pelo modelo americano, organiza as despesas em programas, que deverão ter metas claras, recursos definidos e a possibilidade de avaliação e controle do atingimento dos objetivos, dando mais eficiência ao orçamento (PERES, 2007).

Quanto ao processo de elaboração e aprovação, bem como seus prazos, Peres (2007) ilustra na figura abaixo como deverão ser observados:

**Figura 1 – Fluxo do processo orçamentário municipal**



Assim, nota-se que o orçamento é um processo duplo: técnico-político. No que tange o viés técnico, há a busca pelo atingimento de metas e objetivos, com destinação de recursos baseada em informações. Já com relação ao seu aspecto político, destaca-se que as escolhas de quais políticas públicas serão contempladas e deverão ser executadas são escolhas políticas.

### **1.2.1.1. Participação social - Orçamento Participativo**

Durante a elaboração do orçamento o Poder Executivo pode recorrer ao instrumento do orçamento participativo (OP), no qual a sociedade é convidada a

debater sobre a destinação das receitas públicas, ou seja, onde e no que deve ser gasto o dinheiro arrecadado pelo poder público.

Esta ferramenta destacou-se no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 na cidade de Porto Alegre e disseminou-se pelo Brasil (ANANIAS, 2005). O OP fomenta a realização de audiências públicas e debates entre o Poder Executivo e a sociedade ao longo da elaboração da peça orçamentária, ou seja, antes de encaminhá-la para o Poder Legislativo apreciá-la. Assim, ao elaborar o projeto de lei, a prefeitura capta as demandas apresentadas pela sociedade para então incorporá-las ao orçamento.

Ressalta-se que a realização do OP não encontra imposição legal. Ainda que a LRF disponha no inciso I do parágrafo 1º do artigo 48 que a transparência será assegurada pela realização de audiências públicas ao longo da elaboração do orçamento, a lei não define qual metodologia esta audiência pública deve obedecer.

### **1.3. Apreciação do projeto de LOA pelo Legislativo**

O Poder Legislativo ao receber o projeto de LOA inicia o processo de apreciação, alteração, discussão e votação da LOA. Cabe então ressaltar aqui os princípios e conceitos que devem ser adotados ao longo desta etapa. Assis (2012) salienta, então, que, sendo a LOA uma lei, esta deve abarcar os princípios da publicidade, separação da discussão e votação, oralidade, unidade legislativa, exame prévio das comissões e legalidade, inerentes ao processo legislativo.

Ademais, a LOM determina que a Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal é responsável por analisar os projetos de lei de orçamento, bem como receber as emendas propostas pelos vereadores elaborando assim parecer

que será apreciado pelo plenário da casa legislativa, conforme disposto no arti 138 da LOM:

**Art. 138** - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

§ 1º - Caberá à Comissão de Finanças e Orçamento:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Prefeito;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas municipais e setoriais previstos nesta Lei Orgânica, e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

§ 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão de Finanças e Orçamento, que sobre elas emitirá parecer, e serão apreciadas, na forma regimental, pelo plenário da Câmara Municipal. (SÃO PAULO, 1990)

Assim, a Comissão de Finanças e Orçamento é um ator chave no processo de aprovação do orçamento, face seu papel central e sua concentração de atribuições.

### **1.3.1. Participação social - Audiências públicas**

No que tange à participação social, a Lei Orgânica Municipal exige também que sejam realizadas ao menos duas audiências públicas ao longo do processo de apreciação do orçamento.

**“Art. 41** - A Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará obrigatoriamente pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de leis que versem sobre:

I - Plano Diretor;  
II - plano plurianual;  
III - diretrizes orçamentárias;  
IV - orçamento;  
[...]" (SÃO PAULO, 1990)

A Câmara Municipal de São Paulo tem realizado tais audiências atendendo ao requisito legal, todavia cabe assim discutir as condições em que esta participação social é exercida.

## 2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DEMOCRACIA, TECNOCRACIA E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O termo democracia é no senso comum relacionado ao conceito de democracia ateniense, no qual democracia significa “o governo de todos” ou “o governo do povo”. Entretanto o conceito de democracia tem sido analisado e definido de maneiras bastante diferentes entre os intelectuais que o estudam. Schumpeter (1961) refuta este conceito clássico da democracia grega, criticando o irrealismo de sua proposta e concluindo que a democracia é a tomada de decisão da maioria delegando aos representantes a condução política:

“O princípio da democracia, então, significa apenas que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes. E esta definição, por seu turno, parece assegurar a situação do sistema majoritário dentro da lógica do método democrático, embora possamos ainda condená-la por motivos alheios à sua lógica.” (SCHUMPETER, 1961, p.323)

Assim, Schumpeter (1961) advoga que o governo não é exercido pela sociedade, mas sim pelos políticos eleitos pelo povo. Desta forma, o papel do cidadão é apenas votar, escolher o seu representante, que por sua vez exercerá o poder.

“[...] a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão.” (SCHUMPETER, 1961, p.337)

Esta visão de democracia limitada à eleição e escolha dos governantes contrapõe-se a visões de democracia participativa, na qual a sociedade e os cidadãos podem, e devem, influenciar, discutir e participar das decisões dos governantes, que por sua vez utilizam canais institucionais que permitem essa relação entre estado e sociedade. Para Rousseau, por exemplo, a democracia está

profundamente ligada à participação. Para o autor, as assembleias populares discutiriam as decisões governamentais com o objetivo de encontrar a vontade geral. Esta vontade geral deveria ser percebida tendo cada cidadão desconsiderado seus interesses pessoais, buscando apenas o interesse coletivo. Assim, para Rousseau, é questão basilar que os cidadãos participem das decisões do governo (ROUSSEAU, 2000).

Habermas apresenta um modelo de democracia baseado na interação entre sociedade civil e estado através de espaços e canais institucionais que viabilizem a participação de todos os indivíduos e estimule seu agir comunicativo.

De acordo com Lubenow (2010, p. 231-232), na formulação de sua teoria de democracia, Habermas parte dos conceitos republicano e liberal de democracia, localizando sua proposta em um meio-termo entre estes dois pontos. Neste sentido, Habermas não negaria nem o modelo republicano nem o paradigma liberal, mas conciliaria ambos em uma proposta de democracia deliberativa.

Habermas (1995) apresenta os principais pontos de sua teoria, classificando-a como uma alternativa aos modelos consolidados até então – republicano e liberal. Em suas palavras:

“A política dialógica e a política instrumental podem entrelaçar-se no campo das deliberações, quando as correspondentes formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas. Portanto tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora.

O terceiro modelo de democracia que eu gostaria de defender apoia-se precisamente nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais, por que nele o modo e o estilo da política deliberativa realizam-se em toda a sua amplitude.” (HABERMAS, 1995, p 45)

Nota-se, neste excerto, que Habermas preocupa-se com a institucionalização da comunicação, evidenciando, assim, a atenção a como são percebidas as demandas da sociedade. Logo, o aspecto central da teoria

democrática Habermasiana é o processo de comunicação, que para o autor dá-se na esfera pública. O que seria, então, a esfera pública? Para Habermas a esfera pública é uma rede de comunicação, na qual todo e qualquer indivíduo pode emitir sua opinião e esclarecer seu posicionamento sobre um assunto determinado, constituindo assim uma “estrutura comunicacional do agir comunicativo orientado pelo entendimento” (Habermas, 1997, p. 92). Destaca-se aqui que o objetivo da esfera pública não é o consenso, mas sim a possibilidade de participação, inclusão e posicionamento sobre um assunto específico, não significando, entretanto, que a discussão deverá ser exaustiva concluindo em um consenso.

Neste ponto, Habermas evidencia sua preocupação mais com o processo democrático do que com seus resultados, pois a busca pelo entendimento, e não pelo consenso, tem em seu horizonte apresentar as mais variadas posições e opiniões, podendo, em certa medida, não determinar a decisão do poder administrativo, mas, ao menos, orientá-la. Ademais, para Habermas, não há instância mais dotada de legitimidade do que a esfera pública, pois é apenas a partir do debate público que deriva o poder estatal.

Logo, a obrigatoriedade da realização de audiências públicas no processo de apreciação e elaboração das peças orçamentárias traria, em uma leitura habermasiana, legitimidade ao processo, ampliando a esfera pública e aprofundando a experiência democrática. Seria este, então, o momento em que o poder administrativo convida a sociedade para orienta-lo sobre em que direção seguir e quais políticas públicas realizar.

Todavia, como apresentado no capítulo 1, o orçamento é envolto em conceitos, linguagem e terminologias bastante específicas e técnicas. Assim, o processo de discussão orçamentária passa por aspectos técnicos que baliza a

relação entre sociedade e estado. Habermas (2014), analisando a união europeia percebe o que o autor classifica de abismo entre desejo popular e políticas públicas adotadas pelo bloco europeu.

“Assim, no plano europeu, existe até hoje um abismo entre a formação política da opinião e da vontade dos cidadãos e as políticas que de fato procuram a solução dos problemas pendentes. Também por isso as ideias sobre a união europeia e sobre seu futuro são, hoje como ontem, difusas entre as camadas mais amplas da população. Opiniões informadas e tomadas de posições articuladas sobre o curso do desenvolvimento europeu permaneceu até hoje, em grande medida, um assunto de políticos profissionais, elite econômica e de cientistas interessados na área; nem se quer os intelectuais usuais se apropriaram deste assunto.” (HABERMAS, 2014, p 118)

Da mesma forma, as audiências públicas orçamentárias incorrem neste contexto, no qual burocratas e especialistas conduzem um processo permeado por elementos que não são familiares ao cidadão, que por mais que deseje - ou ainda que expresse - sua vontade, esbarra em aspectos técnicos, normativos e legais.

Assim, aqui está a grande chave de discussão sobre participação para Pateman (1992), haja vista que, para a autora, participar não deve limitar-se ao voto ou a discutir propostas elaboradas pelo governo, que é a prática nas audiências públicas em geral, e especificamente, no processo orçamentário. A participação é uma ferramenta fundamental para deliberações e decisões, que traria mais eficácia e efetividade às políticas públicas. Para a autora a ação de participar traz legitimidade aos processos e decisões, mas, para além disso, é no exercício da participação que as pessoas aprendem a participar, construindo assim espaços políticos cada vez mais democráticos, ou seja, arenas nas quais a democracia e participação não podem ser separadas. Outro ponto a ser ressaltado, é que para Pateman (1992) a participação deve ser exercida na esfera privada também. Participação é um instrumento que deve ser utilizado não apenas pelos governantes e cidadãos, mas também por empresas e funcionários, por exemplo.

Neste sentido, Vick (2015) aborda a relação entre participação e democracia radical partindo do conceito de participação definido por Pateman. Assim, democracia e participação estão profunda e fortemente entrelaçadas. Logo, o aprofundamento da democracia está diretamente relacionado à ampliação da participação, iniciando assim este ciclo virtuoso democrático.

“Pateman stresses the importance of allowing for greater participation within the workplace and the society at large, which will serve as an educational experience, empowering the citizens involved to effectively participate in the institutions to which they belong. In this sense, more participation produces better participation, which in turn produces more participation, in what becomes a virtuous democratic circle.” (VICK, 2015, p 215)

Breláz (2012) analisou em sua tese de doutorado a institucionalização da participação social na Câmara Municipal de São Paulo e levantou algumas características sobre as audiências públicas do orçamento, ressaltando as limitações à participação, destacando-se entre estas características, o dia e horário, local, tema e a ordem de fala dos participantes. A autora observa que audiências temáticas de saúde e educação atraem um maior número de munícipes do que audiências sobre esporte, cultura ou lazer. No que tange a ordem de fala, a autora identifica que há o padrão de os cidadãos que participam falarem após os vereadores e representantes do executivo, culminando em um controle de tempo de fala de cada inscrito, ou ainda na impossibilidade de todos os inscritos se manifestarem. Ademais, nem sempre as indagações e propostas da sociedade são respondidas pelos representantes do governo, além do fato de que não há espaço para réplica do cidadão.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetivação de um espaço deliberativo que possibilite a todos o agir comunicativo pode não ser tão concreta no caso das audiências públicas do processo orçamentário. Por exemplo, para Habermas, a esfera pública deve ser a mais inclusiva possível, o que no caso das audiências públicas não ocorre, visto que para a aprovação da LOA de 2017 do município de São Paulo, foram realizadas audiências públicas em três datas (24 de novembro de 2016, 10 de novembro de 2016 e 21 de novembro de 2016), sendo que as audiências públicas realizadas foram temáticas e gerais, não ocorrendo audiências regionalizadas.

Já para aprovação da LOA de 2018 foram realizadas dezesseis audiências em doze dias. Neste ano foram realizadas audiências públicas regionalizadas (norte, sul, leste e centro/oeste), temáticas e gerais.

Para aprovação da LOA de 2019 serão realizadas sete audiências públicas, em sete dias diferentes, sendo todas na Câmara Municipal de São Paulo, no centro da cidade<sup>1</sup>. Em todos os dias em que se abriu a possibilidade de participação social o horário das audiências coincidiu com o horário comercial, ou seja, horário no qual a maior parte dos indivíduos está impedida de estar presente, diminuindo a possibilidade de debate e deliberação e, por consequência, restringindo a própria esfera pública, como também observado por Brelàz (2012) nas audiências públicas realizadas entre os anos de 1990 e 2010.

Além disto, Habermas preza por uma comunicação também inclusiva, fator este ausente em discussões orçamentárias, que, em geral, são repletas de termos técnicos, que dificultam ou criam barreiras para indivíduos não afetos à

---

<sup>1</sup> Dados obtidos pelo site da Câmara Municipal de São Paulo (<http://www.saopaulo.sp.leg.br>)

ferramenta do orçamento expressar plenamente suas vontades. Encontra-se aqui um gargalo para que o instrumento de audiência pública se transforme realmente em um instrumento democrático – do ponto de vista Habermasiano – e inclusivo.

Outro fator a ser considerado é o de que nos anos de 2016, 2017 e 2018, a maior parte das audiências foram realizadas na Câmara Municipal, tendo sido promovidas, por parte do Poder Legislativo, apenas quatro audiências públicas regionalizadas, o que no caso de um município tão extenso quanto o de São Paulo, no qual há ainda grandes problemas de mobilidade, é mais uma barreira à participação. A realização de audiências públicas regionais e em horários alternativos ao horário comercial mostra uma adesão e participação maior por parte da sociedade (BRELÀZ, 2012, p. 122)

Habermas alertava sobre a necessidade de institucionalização dos canais comunicativos, aspecto analisado por Brelàz (2012) que conclui que a realização de audiências se institucionalizou, com amparo legal e em práticas. Todavia há que se pensar também em como se dá esta institucionalização. Não há regramento jurídico algum que determine como, quando e onde devem ser realizadas as audiências públicas. Carece, pois, a adequação desta ferramenta, buscando normatizar práticas e procedimentos que incentivem, subsidiem e apoiem a participação social.

Conclui-se, assim, que as audiências públicas ao longo do processo orçamentário são instrumentos que a sociedade pode e deve utilizar para expressar sua vontade e opinião. Todavia, ainda precisa de ajustes procedimentais e metodológicos que eliminem, ou ao menos diminuam, as barreiras de participação. Tem-se então, uma ferramenta poderosa e com grande potencial de possibilitar o agir comunicativo, contudo ainda incipiente precisando de regulamentação de como deve ser realizada, quando deve ser agendada e também onde será promovida,

sedo adequado ocorrer em horários alternativos ao comercial, como pela noite ou aos finais de semana, e regionalizada, buscando mitigar as barreiras de mobilidade existentes na cidade de São Paulo.

No que tange à tecnicidade da peça orçamentária, que para muitos cidadãos mostra-se inteligível, a Escola do Parlamento poderia, nos meses em que antecede a discussão orçamentária no âmbito do legislativo, criar cursos, workshops e oficinas com o objetivo de explicar os conceitos do orçamento, bem como sua apresentação, tabelas e normas, proporcionando uma participação mais efetiva por parte da sociedade.

## 4. BIBLIOGRAFIA

ANANIAS, P. Orçamento Participativo: por que o implementamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. (Orgs). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: Função de controle do parlamento**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei 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. Diário Oficial da União, 23.3.1964.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2014. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, 5.5.2000.

BRELÀZ, Gabriela. **O processo de institucionalização da participação na câmara municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010)**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012.

FRIEDMANN, John. Dois séculos de teoria do planejamento. In: GIACOMINI, PAGNUSSAT. (Org.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2006. p. 69-111.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio; ALEM, Ana Claudia. **Finanças Públicas: Teoria e prática no Brasil**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro. 1989

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**. N. 36, 1995, pp.39-53

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro. 1997

\_\_\_\_\_. **Teoria do agir comunicativo: Racionalidade da ação e racionalização social**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Teoria do agir comunicativo: Sobre a crítica da razão funcionalista**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Na esteira da tecnocracia**. São Paulo: Unesp, 2014.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia deliberativa e Orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 20, n. 43. Out/2012. p 127-157.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: Modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte, nº 121, Jun/2010, p. 227-258

OLIVEIRA, Herik Nelson Franco; MUNAIER, Eduardo Antônio Dias. **Audiência Pública como instrumento de participação social e legitimação das atividades da Administração Pública**. Informação postada no site DER-MG. Disponível em: <http://www.deer.mg.gov.br/files/335/Trabalhos-Academicos/2289/Audiencia-publica-como-instrumento-de-participacao-social-e-legitimacao-das-atividades-da-Administracao-Publica.pdf>

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERES, Ursula Dias. **Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil**: Considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006. 2007. 298 f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Escola de Economia de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2007.

PINZANI, Alessandro. Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. **Lua Nova**. São Paulo, n. 89, 2013, pp.135-168.

PIRES, Valdemar Aparecido. **Orçamento público**: abordagem tecnopolítica. São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.

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

SÃO PAULO. **Lei Orgânica do Município de São Paulo**. São Paulo: 4 de abril de 1990.

SELEGHIM, Ariane. A prática da participação na política local: o que nos dizem os dados do Barômetro das Américas de 2017. **Revista Parlamento e Sociedade**. São Paulo, v.5, n.9. Julho/dezembro/2017, p 39-52.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SPINK, Peter Kevin . **Parcerias e Alianças com Organizações Não-Estatais**. São Paulo: Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001

URBINATI, Nádía. O que torna a representação democrática. **Lua Nova**. São Paulo, n. 67, 2006, pp.191-228.

VICK, Jason. Participatory Versus Radical Democracy in the 21st Century: Carole Pateman, Jacques Rancière, and Sheldon Wolin. **New Political Science**. Nº 37, volume 2, 2015, pp. 204-223.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise efetiva da participação. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 25, n. 64. Dez/2017. p 23-46.