



Especialização em  
**GESTÃO  
PÚBLICA  
MUNICIPAL**

**Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE**  
Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia

# Participação social no poder local: uma avaliação da institucionalização em capitais brasileiras

Antonio Silvio de Barros Pessôa

Recife  
2022

ANTONIO SILVIO DE BARROS PESSÔA

## Participação social no poder local: uma avaliação da institucionalização em capitais brasileiras

Monografia apresentada junto à Unidade de Educação a Distância e Tecnologia – EADTec/UFRPE como requisito parcial para conclusão da Especialização em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Msc. Jackson Eduardo Gonçalves

Recife  
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal Rural de Pernambuco  
Sistema Integrado de Bibliotecas  
Gerada automaticamente, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

P475p Pessoa, Antonio Silvio de Barros  
Participação social no poder local: uma avaliação da institucionalização em capitais brasileiras / Antonio Silvio de Barros Pessoa. - 2022.  
47 f. : il.

Orientador: Jackson Eduardo Goncalves.  
Inclui referências.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Especialização em Gestão Pública, Recife, 2022.

1. Poder local. 2. Participação social. 3. Democracia participativa. I. Goncalves, Jackson Eduardo, orient. II. Título

CDD 350

---

# **FOLHA DE APROVAÇÃO**

Antonio Silvio de Barros Pessôa

## **Participação social no poder local: uma avaliação da institucionalização em capitais brasileiras**

Monografia apresentada junto à Unidade de Educação a Distância e Tecnologia – EADTec/UFRPE como requisito parcial para conclusão da Especialização em Gestão Pública Municipal.

**Aprovada em: 20/09/2022.**

**Banca Examinadora:**

---

**Prof. Msc. Jackson Eduardo Gonçalves**  
Presidente e Orientador

---

**Prof. Msc. Lucas Alencar Pinto**  
Examinador

---

**Profa. Msc. Sydclécia Maria Marcelino Bento e Silva**  
Examinadora

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as possibilidades de participação social no âmbito do poder local, de acordo com a legislação nacional, e o nível de institucionalização desta participação em sete capitais do Brasil, a partir do levantamento de indicadores de participação social. O referencial teórico contemplou a discussão de conceitos importantes para este trabalho, como: democracia; participação; democracia participativa e efetividade da participação social. Os procedimentos metodológicos adotados consistiram basicamente em pesquisa bibliográfica e documental sobre a legislação nacional que trata da participação social no poder local e de levantamento e análise de indicadores sobre participação social nos municípios, utilizando-se da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE. A pesquisa não avaliou aspectos relacionados à efetividade das instâncias de participação existentes, buscou apenas identificá-las nas capitais pesquisadas. Nos resultados foi possível constatar que apenas duas das sete capitais têm Orçamento Participativo em funcionamento, e que apenas uma das sete capitais realizou conferência de habitação, em um período de quatro anos de gestão, apesar da importância que essas políticas públicas têm. Com base nos resultados e discussões apresentadas, é possível concluir que há possibilidades e é desejável ampliar a institucionalização da participação social nas capitais pesquisadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Poder local. Participação social. Democracia participativa.

## **ABSTRACT**

This work aims to analyze the possibilities of social participation within the scope of local power, according to national legislation, and the level of institutionalization of this participation in seven capitals of Brazil, from the survey of social participation indicators. The theoretical framework included the discussion of important concepts for this work, such as: democracy; participation; participatory democracy and effectiveness of social participation. The methodological procedures adopted basically consisted of bibliographic and documentary research on national legislation that deals with social participation in local power and a survey and analysis of indicators on social participation in municipalities, using the IBGE's Basic Municipal Information Research. The research did not assess aspects related to the effectiveness of existing participation instances, it only sought to identify them in the capitals surveyed. In the results, it was possible to verify that only two of the seven capitals have a Participatory Budget in operation, and that only one of the seven capitals held a housing conference, in a period of four years of management, despite the importance that these public policies have. Based on the results and discussions presented, it is possible to conclude that there are possibilities and it is desirable to expand the institutionalization of social participation in the researched capitals.

**KEYWORDS:** Local power. Social participation. Participatory democracy.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
1.1 JUSTIFICATIVA .....	8
1.2 OBJETIVOS .....	9
<b>1.2.1 Objetivo Geral</b> .....	<b>9</b>
<b>1.2.2 Objetivos Específicos</b> .....	<b>9</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>10</b>
2.1 DEMOCRACIA .....	10
2.2 PARTICIPAÇÃO.....	11
2.3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	12
2.4 EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	13
<b>3 MATERIAL E MÉTODOS</b> .....	<b>15</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>17</b>
4.1 LEGISLAÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PODER LOCAL .....	17
4.2 INDICADORES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM CAPITAIS BRASILEIRAS .....	25
<b>4.2.1 Indicadores da participação social na saúde</b> .....	<b>26</b>
<b>4.2.2 Indicadores da participação social nas políticas de direitos humanos e assistência social</b> .....	<b>27</b>
<b>4.2.3 Indicadores da participação social na educação</b> .....	<b>30</b>
<b>4.2.4 Indicadores da participação social na cultura</b> .....	<b>31</b>
<b>4.2.5 Indicadores da participação social nas políticas de meio ambiente</b>	<b>31</b>
<b>4.2.6 Indicadores da participação social em políticas urbanas</b> .....	<b>32</b>
<b>4.2.7 Indicadores da participação social em políticas de comunicação, transparência e legislação sobre planos e orçamentos públicos</b> .....	<b>33</b>
4.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....	34
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>38</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>40</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o início do processo de redemocratização do Brasil, em meados da década de 1980, a sociedade brasileira vem clamando por participação no planejamento, execução e avaliação de políticas públicas. O constituinte de 1988 ouviu este clamor popular, e inseriu na Carta de 1988 a possibilidade de gestão compartilhada das políticas públicas por ela definida, ou seja, com a participação da sociedade.

Apesar dos muitos avanços ocorridos na década de 1990, especialmente com a implantação de conselhos e conferências temáticas, e principalmente o destaque e relevância que as iniciativas de orçamento participativo, em diversos municípios brasileiros, tiveram até recentemente, e na década de 2000 no governo Lula, com a forte expansão na esfera federal das políticas de participação social, há uma certa preocupação com a efetividade deliberativa das instituições participativas e sobre a avaliação e impactos nas políticas públicas, bem como a relevância dos momentos deliberativos, e dos não deliberativos, nas políticas públicas, conforme pode se ver em Avritzer (2011).

Mais recentemente, foi possível também observar diversos retrocessos no âmbito da institucionalização da participação social, especialmente na esfera federal, através de diversos decretos com extinção de comissões ou conselhos participativos, ou de redução da participação social em outros. Estas ações antidemocráticas rebateram também na esfera municipal, com a extinção de programas de orçamento participativo em municípios de destaque, inclusive em algumas capitais, e com a redução da realização de conferências temáticas bem como do funcionamento e da importância deliberativa de muitos dos conselhos existentes.

Estas ações, que reduzem o espaço da participação social nas três esferas públicas, têm relação com o chamado movimento pendular da democracia no Brasil, conforme observa Leonardo Avritzer:

Há um paradoxo na evolução da democracia no Brasil que precisa ser abordado analiticamente. Até 2013, todos os indicadores de curto prazo apontavam para a consolidação e o fortalecimento da democracia no país. Nos quase cinco anos que vão de junho de 2013 a 2018, houve uma completa inversão de condições, com a produção de um “mal-estar” na democracia (AVRITZER, 2018, p. 273).

Ainda conforme Avritzer (2018), contribuiu para o enfraquecimento da democracia no Brasil, a forma que o tema do combate à corrupção assumiu, anti-institucional e antipolítica, especialmente com a Operação Lava Jato.

Com a eleição em 2018 do atual presidente, as práticas anti-institucional e da antipolítica são aprofundadas no mais alto grau de poder nacional, e hoje são fartamente relatadas em diversos trabalhos acadêmicos.

Conforme Avritzer (2021), a antipolítica do atual presidente implica na destruição de estruturas existentes do Estado em áreas como educação, meio ambiente, direitos humanos, e saúde, associado a um processo de intimidação dos demais Poderes, como forma de impedir que decisões legislativas ou judiciais interrompam esse processo de destruição. Este movimento anti-institucional é caracterizado especialmente pela degradação das instituições da República “a partir de uma rede impressionante de geração de *fake news*” (AVRITZER, 2021, p. 17).

Este conjunto de situações, que colocam em risco os processos democráticos e a própria democracia no Brasil, naturalmente também criam dificuldades para os processos de participação social, em todas as esferas da federação. Neste sentido, este trabalho também procura estar inserido neste debate, e aborda a participação social no poder local, através da avaliação da institucionalização desta participação em capitais brasileiras.

Encontra-se dividido em cinco capítulos, sendo o primeiro capítulo esta introdução, que traz a justificativa da pesquisa e os objetivos da pesquisa.

O segundo capítulo parte de uma revisão bibliográfica para destacar alguns conceitos importantes para este trabalho, como: democracia; participação; democracia participativa e efetividade da participação social, que inclui algumas preocupações da academia sobre o desenvolvimento da participação social no poder local no Brasil.

Registra o terceiro capítulo o material e métodos utilizados no presente trabalho, destacando-se: a abordagem metodológica; a abordagem do problema; e o roteiro metodológico, que inclui os procedimentos utilizados na pesquisa e quais dados foram analisados na pesquisa.

No quarto capítulo foram apresentados os resultados da pesquisa, sendo abordados o que traz a legislação nacional quanto a institucionalização da participação social, e os indicadores apurados quanto à participação social em diversas políticas públicas, em sete capitais brasileiras pesquisadas, sendo três do

Nordeste e uma capital em cada uma das demais regiões do Brasil. Também neste capítulo foram analisados e discutidos os resultados.

No capítulo de considerações finais o autor busca fazer reflexões sobre os resultados encontrados quanto a institucionalização da participação social no poder local, apontando para a possibilidade que existe para ampliação desses espaços de participação social.

Os estudos para construção de indicadores que possibilitem uma avaliação qualitativa da participação social ainda são escassos, no entanto, já é possível observar dados sistematizados sobre a participação social, principalmente na esfera federal, mas também nas esferas estaduais e municipais.

Desta forma, o trabalho procura contribuir na análise de dados produzidos sobre a participação em importantes capitais do Brasil, especialmente quanto a institucionalização desta participação, e o problema da pesquisa pode ser explicado com o seguinte questionamento: há possibilidade de ampliação da institucionalização da participação social no poder local, nas capitais estudadas?

## 1.1 JUSTIFICATIVA

O tema da participação popular no poder local tem grande relevância, especialmente pela influência que os programas institucionalizados de democracia direta têm no processo de consolidação democrática no Brasil. E em momento tão delicado da conjuntura, no qual a democracia se encontra sob ataque, este tema amplia a sua relevância.

Apesar do tema da participação social no poder local ser fartamente estudado no Brasil, são poucos os estudos que buscam comparar níveis de institucionalização da participação social em capitais brasileiras.

O trabalho tem sua importância também, em função das dificuldades que os processos de institucionalização da participação social no poder local têm encontrado ao longo do tempo, e em especial na atualidade, quando processos de participação em curso, em diversos municípios, sofreram descontinuidades, retrocessos ou desconstrução.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

O trabalho tem como objetivo geral, analisar as possibilidades de participação social no âmbito do poder local, de acordo com a legislação nacional, bem como o nível de institucionalização desta participação em sete capitais do Brasil, sendo três da região Nordeste e as quatro restantes das demais regiões do País.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

a) Identificar os principais mecanismos de participação social no poder local, instituídos pela CF de 1988 e por outros instrumentos legais federais;

b) Coletar e organizar dados referentes a indicadores de participação social nas três maiores capitais do Nordeste, e em mais uma capital de cada uma das demais regiões do Brasil;

c) Verificar os dados coletados sobre a participação social nas capitais estudadas, procurando responder se há possibilidade de ampliação da institucionalização da participação social no poder local nestas capitais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Cabe aqui destacar alguns conceitos importantes para este trabalho, bem como trazer algumas preocupações atualizadas sobre o desenvolvimento da participação social no poder local no Brasil.

### 2.1 DEMOCRACIA

Ao tratar da democracia, Marx (2005; 2010) faz uma distinção entre a simples democracia e a verdadeira democracia, definindo a primeira como a emancipação política fruto das revoluções burguesas, que reduz o homem a membro da sociedade burguesa como indivíduo egoísta e independente. Já a verdadeira democracia, é comparada por ele, a emancipação plena dos homens, indo muito além da emancipação política.

Reconhecendo as limitações e lacunas das instituições democráticas, Luxemburg (1991) também reconhece que quanto mais democrática é a instituição, maior é a influência que exercem, e que a democracia é um corretivo poderoso do “pesado mecanismo das instituições”, quando é exercida como um movimento vivo e de pressão constante das massas. A democracia é a “fonte viva a partir da qual podem ser corrigidas as insuficiências congênitas das instituições sociais: a vida política enérgica, sem entraves, ativa das mais largas massas populares” (LUXEMBURG, 1991, p. 88).

Rubio (2014) ao citar Marcos Roitman, nos lembra que o significado de democracia faz parte de uma guerra ideológica pelo controle de todo o mundo, de forma que a ordem hegemônica difunde uma ideia de que democracia é um produto, e seu uso tem que ser generalizado e de conhecimento de todos, para todos se sentirem “integrados, mesmo que estejam excluídos do real e efetivo exercício político e democrático” (RUBIO, 2014, p. 109), e este significado hegemônico de democracia é útil para legitimar um sistema no qual, o povo não tem cultura política ativa e participativa nos assuntos de interesse comum.

Esta concepção hoje hegemônica de democracia, especialmente quando a ideologia neoliberal tem tanta força no mundo, se encaixa “com uma sociedade de consumo, vivida no limite de um individualismo extremo” (RUBIO, 2014, p. 109).

Apesar das limitações da democracia nas sociedades capitalistas ocidentais, destacadas com propriedade por todos os autores citados anteriormente, Marilena Chauí destaca que a democracia é “o único regime político que considera o conflito legítimo. Essa talvez seja uma das originalidades da democracia” (BREVE..., 2020).

Ao tratar da democracia, Bonavides (2015) destaca que existem três modelos distintos de democracia. A democracia indireta, na qual o povo participa através do sufrágio universal, elegendo representantes, e desta forma também é chamada democracia representativa por outros autores. Neste modelo é delegado ao representante eleito, pelo povo, o poder de decisão. Outra forma de democracia é a semidireta, quando o povo além de eleger seus representantes, também dispõe de mecanismos legais que possibilitam sua interferência direta nas decisões políticas, por exemplo, através de referendos e plebiscitos. E a terceira forma, que Bonavides (2015) relaciona à democracia antiga, que ocorria na Grécia antiga, é chamada de democracia direta, na qual o cidadão é chamado a deliberar diretamente, sem intermediários.

Neste debate sobre democracia, é importante destacar que, seja qual for o modelo de democracia adotado por uma sociedade, ela não pode prescindir de algum tipo de participação.

## 2.2 PARTICIPAÇÃO

A participação, mais especificamente a participação política, pode ter diversos significados, a depender das inclinações ideológicas de cada um, e Reis (2014) nos lembra que pode envolver coisas muito diversas, como votar, participar de associações ou de sindicatos, difundir opiniões na internet, assinar manifestos, participar de passeatas, filiar-se a partido político, voluntariar-se em alguma instituição, etc. De forma que a teorização sobre participação tende a desdobrar-se em tópicos específicos, em função da grande gama de efeitos e causas que cada uma dessas manifestações específicas de participação pode ter.

[...] dificilmente conseguimos obter rendimento analítico e teórico de sua apreensão global, para além da idealização participativista.

Participação política, desde que não violenta, é direito de todos e não cabe menoscabá-lo ou fazer pouco dele, como se as pessoas, melhor fizessem se não aborrecessem os políticos e fossem cuidar de seus afazeres particulares. Nada disso. Dado esse direito, cabe a cada cidadão decidir o uso que quer

dar a ele – e cabe às instituições, e à elite política, não apenas proteger esse direito, mas propiciar meios suficientemente diversificados para seu pleno exercício, e tomar as providências devidas para dar-lhe consequência (REIS, 2014, p. 114).

Ao abordar a questão da participação, Dallari (1984) trata de valorizar a forma de participação coletiva como instrumento mais avançado que a participação individual. Ele ressalta a maior eficácia da participação coletiva organizada sobre a participação individual e a superioridade dos instrumentos de democracia direta ou participativa sobre a democracia representativa, que se efetiva com a participação eleitoral através do voto.

Sobre a questão da participação, De la Mora (1998), nos lembra que um conjunto de dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF) amparam a possibilidade de participação social na formulação, gestão, normatização e controle de políticas públicas.

Dispositivos de participação social como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa, além da garantia da participação da sociedade, geralmente através de entidades representativas, na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e da seguridade social, nas políticas públicas de assistência social e referente a criança e adolescente, e nas políticas econômicas setoriais, todos estabelecidos na CF, ampliaram as possibilidades de participação da população em processos decisórios.

Esta ampliação das formas de participação, tende a ampliar o acesso dos setores populares da sociedade ao processo de gestão pública, fortalecendo o processo democrático e garantindo a execução de diversas políticas sociais de interesse popular. Além disso, possibilita também a ampliação da consciência e do entendimento da sociedade sobre o que seja democracia, para além da participação nas eleições periódicas, criando-se as condições para que o entendimento de uma democracia mais avançada que a puramente representativa abra caminho para a construção de uma democracia participativa.

### 2.3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Conforme já trouxemos aqui, Bonavides (2015) classifica a democracia em três modelos distintos: a democracia indireta ou representativa; a democracia semidireta; e a democracia direta. Por democracia participativa podemos entender que seja a articulação de mecanismos destes três modelos de democracia, quando há uma

efetiva articulação entre a democracia representativa com mecanismos da democracia direta.

A democracia participativa pressupõe participação popular efetiva, ou seja, à população é dada a condição de ela "[...] apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecida pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativos [...]"(LYRA, 2000, p.17), de forma que, na democracia participativa, há participação direta dos cidadãos na tomada de decisões na esfera pública.

Desta forma, para que ocorra democracia participativa efetiva o Estado tem que ceder espaço decisório para participação de setores sociais, de forma pública e ampliada, conforme aponta Avritzer (2000) ao discutir democracia deliberativa, argumentando que deverá ocorrer o compartilhamento das informações que o Estado, o mercado e os atores sociais detêm de forma incompleta, individualmente, devendo o conjunto destas informações compartilhadas serem discutidas para que ocorra a tomada de decisões num âmbito mais ampliado, representativo de amplos setores sociais.

Avritzer (2000) ainda sustenta que os locais para a institucionalização da deliberação pública, da democracia deliberativa, seriam os fóruns entre Estado e sociedade, no caso do Brasil, ele aponta como exemplos os conselhos e o orçamento participativo. E lembra que “apesar de participação e deliberação não serem sinônimos, parece interessante o fato de todos os arranjos deliberativos se constituírem em formas ampliadas de participação” (AVRITZER, 2000, p. 43).

## 2.4 EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Todo o debate sobre democracia participativa é permeado pela questão da efetividade da participação social, sobre a qual Avritzer (2011) destaca dois motivos principais pelos quais esta questão tem tido relevância, o primeiro deles é a relação entre participação e políticas públicas, muito relevante no caso brasileiro, em função de como a participação no Brasil se desenvolveu, a partir de áreas como saúde, assistência social e políticas urbanas, e as formas de deliberação construídas foram relacionadas as decisões sobre estas políticas, o que torna muito relevante a avaliação da efetividade destas deliberações. O segundo motivo, segundo ele, tem caráter mais teórico e está vinculado ao tema da deliberação, abordando

principalmente as características da democracia deliberativa, o que levou também a uma preocupação com a efetividade destas deliberações.

Quanto as pesquisas sobre a efetividade da participação social, Avritzer (2011) afirma que em função das diversas tradições teóricas dos pesquisadores sobre participação social, é necessário ao menos estabelecer alguma compatibilidade entre os estudos sobre efetividade das políticas participativas, e aponta as tentativas de identificação, através de estudos empíricos, de elementos deliberativos nas principais instituições participativas nacionais, como em diversos conselhos nacionais, realizadas por diversos pesquisadores.

Ainda sobre as pesquisas nesta área da participação, Avritzer (2011) distingue dois tipos, um primeiro tipo que tem como objetivo tratar da ampliação das formas de deliberação pública, apontando em instituições participativas elementos deliberativos ou tratando da efetividade, e um segundo que trata dos déficits deliberativos das instituições participativas. Já os estudos sobre efetividade se concentram principalmente entre aqueles que se preocupam com a efetividade no momento deliberativo, ou seja, a demonstração de que há deliberação nas instituições participativas em algum de seus momentos, e aqueles que abordam a efetividade quanto aos resultados obtidos da participação social, ou seja, a influência que as instituições participativas têm sobre o acesso a bens e/ou serviços públicos.

De qualquer forma, hoje no Brasil existem milhares de instituições participativas, nos três níveis de governo: federal; estadual e municipal, e para as mais diversas políticas públicas, e em contextos políticos e regionais os mais diversos. Então, “pensar o problema da efetividade significa conseguir estabelecer algum tipo de comparabilidade sobre resultados produzidos por estas instituições” (AVRITZER, 2011, p. 18).

### 3 MATERIAL E MÉTODOS

O trabalho utilizou na abordagem o método dialético, este baseado nas três leis da dialética, resgatadas por Engels (1979) de Hegel, para uma concepção materialista, quais sejam: 1) A lei da transformação da quantidade em qualidade e vice-versa; 2) A lei da interpenetração dos contrários; e 3) A lei da negação da negação.

A opção pelo método dialético parte do pressuposto que “para conhecer realmente o objeto é preciso estudá-lo em todos os seus aspectos, em todas as suas relações e todas as suas conexões” (GIL, 1989), ou seja, fatos sociais devem ser analisados levando em consideração suas interações com a economia, a política, aspectos culturais, etc, e que tudo está em constante mudança e não estático, exigindo, pois, um conhecimento fluido e não rígido.

Quanto ao ponto de vista da abordagem do problema, assume características mais de pesquisa qualitativa, que “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 70), que de pesquisa quantitativa, apesar do uso de fontes bibliográficas e fontes secundárias de dados.

O roteiro metodológico do trabalho está estruturado em etapas, que apresentam procedimentos metodológicos distintos. A primeira etapa do trabalho é dedicada ao aprofundamento teórico, sendo destacado conceitos importantes para o trabalho, e os fundamentos para a construção argumentativa que foi utilizada posteriormente, para tratar das questões que apareceram no decorrer do desenvolvimento do trabalho.

Nesta etapa, foi realizada uma revisão de literatura sobre: o conceito de democracia; participação; democracia participativa; e efetividade da participação social.

Numa outra etapa foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental sobre a legislação nacional que trata de participação social no poder local, destacando as possibilidades que a legislação definiu para a institucionalização da participação social nos municípios.

Posteriormente foi realizado um levantamento de indicadores sobre participação social nos municípios, especialmente sobre os dados fornecidos pelo

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na “Pesquisa de Informações Básicas Municipais” sobre questões vinculadas à participação social.

Em etapa posterior, foram analisados os conteúdos produzidos, especialmente os dados que foram coletados referentes aos indicadores de participação social nas três maiores capitais do Nordeste, e em mais uma capital de cada uma das demais regiões do Brasil. Nesta etapa, se buscou construir um quadro sobre a participação social nas capitais estudadas, especialmente quanto ao nível de institucionalização desta participação.

Importante destacar que o presente trabalho não se propôs a avaliar aspectos da efetividade das instâncias de participação social, identificadas pelo levantamento nas capitais pesquisadas, limitou-se a constatar a presença de tais instituições participativas, que, de toda forma, são elementos essenciais para a efetivação da participação social desejada.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo procura-se identificar possibilidades de participação social no âmbito do poder local, criadas com a institucionalização desta participação através da legislação nacional, Constituição Federal e leis federais, bem como verificar o nível de institucionalização da participação social em sete capitais do Brasil, sendo três da região Nordeste e as quatro restantes das demais regiões do País, procurando responder se há possibilidade de ampliação da institucionalização da participação social no poder local nestas capitais.

### 4.1 LEGISLAÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PODER LOCAL

A CF de 1988 trata do tema da participação social em diversos momentos e estabelece mecanismos participativos principalmente no Poder Executivo, mas também nos poderes Legislativo e Judiciário. De certa forma, a CF de 1988 é o instrumento legal que referendou um processo de democratização do poder do Estado, através da criação de uma vasta institucionalidade participativa, que foi ampliada através de várias emendas constitucionais nas próximas décadas e através das leis federais que regulamentam esses dispositivos de participação social, entre as quais: a legislação nacional da saúde; o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB); e a legislação nacional da Assistência Social; entre outras.

A CF assegura, logo no art. 10, a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos nos quais sejam debatidos e deliberados seus interesses profissionais e previdenciários. Já em seu art. 14, afirma que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal, com voto direto e secreto, mas também através do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular.

No artigo que trata dos princípios da administração pública, a CF de 1988 em seu §3º do art. 37, estabelece que lei deverá disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta.

No âmbito do Poder Legislativo, a CF estabelece no art. 58 que o Congresso Nacional e suas Casas deverão realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, e nos §2º do art. 61, §4º do art. 27 e inciso XIII do art. 29, dispõe sobre

a iniciativa popular para apresentação de projetos de lei no âmbito, respectivamente, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais.

Ainda no âmbito das competências do Poder Legislativo, no capítulo que trata da comunicação social, o art. 224 estabelece que o Congresso Nacional instituirá o Conselho de Comunicação Social como seu órgão auxiliar, o que foi instituído através da Lei 8.389 de 1991, composto por representantes de empresas de comunicação, trabalhadores das diversas categorias do setor e outros representantes da sociedade civil não vinculados necessariamente ao setor.

Quanto ao Poder Judiciário, a CF garante no inciso I do art. 93 a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em todas as fases do concurso público para ingresso na carreira de juiz. Da mesma forma ficou estabelecida a participação da OAB nos concursos para instituições que exercem funções essenciais à justiça, como Ministério Público (MP) e Advocacia Geral da União (AGU), conforme o §3º da art. 129 e o art. 132, respectivamente.

Ainda no Poder Judiciário a CF criou, inciso I-A do art. 92, o Conselho Nacional de Justiça, com atribuições de controle da atuação administrativa e financeira do poder, e de controle do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cuja composição inclui, da sociedade civil, além de representantes da OAB, cidadãos indicados pela Câmara dos Deputados (CD) e pelo Senado Federal (SF). Também foram criados os congêneres Conselho da Justiça Federal, inciso II do parágrafo único do art. 105, e Conselho Superior da Justiça do Trabalho, inciso II do art. 111-A, bem como o Conselho Nacional do MP, art. 130-A.

No âmbito do Poder Executivo, a CF de 1988 consolidou a participação social já existente e ampliou esta participação, especialmente no tocante às políticas sociais desenvolvidas pelo Estado.

Quando trata da seguridade social, que envolve os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social a CF, inciso VII, art. 194, assegura o caráter democrático e descentralizado da administração, através de uma gestão quadripartite, com participação garantida dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e dos governos em órgãos colegiados.

O Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela CF de 1988, já previa em suas diretrizes a participação da comunidade, inciso III, art. 198. Já o § 3º do art. 77, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF, que trata do Fundo de Saúde que irá gerir os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde dos

entes federados estaduais e municipais, determina que este será acompanhado e fiscalizado por um Conselho de Saúde.

Quando trata da assistência social, a CF estabelece entre as diretrizes de sua organização, a participação da população, através de organizações representativas, tanto na formulação das políticas, quanto no controle das ações, em todos os níveis, inciso II do art. 204.

Na educação, a CF determina, no inciso VI do art. 206, que a gestão democrática do ensino público será um de seus princípios. Já a alínea “d” do art. 212-A, assegura a transparência, o monitoramento e o controle interno, externo e social dos recursos destinados à educação básica, no âmbito estadual e municipal, através de conselhos de acompanhamento e controle social, que deverão ser criados e consolidados, com autonomia e manutenção garantidos, e admitida sua integração aos conselhos de educação respectivos.

Ainda no campo das políticas sociais, o parágrafo único do art. 193 da CF, ao estabelecer que o Estado é responsável pelo planejamento das políticas sociais, assegura a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação destas políticas.

Ao tratar do Sistema Nacional de Cultura, a CF estabelece no § 1º do art. 216-A, entre os princípios que deverão lhe reger, a democratização dos processos decisórios com participação e controle social. Já no § 2º do mesmo artigo, é estabelecido que os conselhos de política cultural e as conferências de cultura são constituintes da estrutura do Sistema Nacional de Cultura nas respectivas esferas da Federação.

No campo das atividades econômicas e trabalhistas, o art. 8º da CF, que assegura a livre associação profissional ou sindical, estabelece no inciso VI a obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho. Já o art. 187 a CF estabelece que a política agrícola será planejada e executada conforme lei, garantida a participação efetiva dos produtores e trabalhadores rurais, e dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes.

Leis federais determinaram de forma mais precisa o conteúdo participativo da CF de 1988. A legislação federal sobre a saúde, por exemplo, especialmente a Lei 8.142 de 1990, que dispõe sobre a participação da sociedade na gestão do SUS, estabelece em todas nas três esferas do Poder Executivo a participação social através de conferências de saúde, de caráter deliberativo e com reuniões ordinárias a cada

quatro anos, e os conselhos de saúde, de caráter permanente e deliberativo, como órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, e que têm competência de formular estratégias e controlar a execução da política de saúde em todos os aspectos, inclusive os econômicos e financeiros.

Ao abordar a participação social no âmbito da educação, a LDB, Lei 9.394 de 1996, estabelece no art. 14 que a gestão democrática do ensino público seguirá os princípios da participação dos profissionais da educação e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Já o art. 56 da mesma lei assegura a gestão democrática das instituições públicas de educação superior, através da existência de órgãos colegiados deliberativos com participação dos segmentos da comunidade institucional.

Já a Lei 14.113 de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), estabelece no art. 33 que o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos serão exercidos por conselhos de acompanhamento e de controle social no âmbito das três esferas do Poder Executivo, e para isso atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local, garantida, conforme o art. 34, uma ampla representação social na composição destes conselhos.

Quanto às políticas públicas de cultura, destacamos a Lei que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), Lei 8.313 de 1991, especialmente em seu art. 31, que estabelece que o Governo Federal estimulará a institucionalização de Conselhos de Cultura nos estados e nos municípios para garantir a participação comunitária, a representação de artistas e de criadores no trato oficial dos assuntos da cultura e a organização sistêmica da área.

No âmbito das políticas que envolvem a temática dos direitos humanos e da assistência social, o ECA por exemplo, Lei 8.069 de 1990, dispõe sobre participação popular nas definições de políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente. Define, entre outros dispositivos de participação social, a obrigatoriedade da criação, no âmbito nacional, estadual e municipal, dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, como órgãos deliberativos e de controle das ações em todos os níveis, com participação popular e paridade, art. 88, II. Já a Lei 12.986 de 2014, transformou o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, criado pela Lei 4.319 de 1964,

no final do governo João Goulart, em Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), ampliando a participação social na sua composição, bem como as suas competências.

Ainda podemos citar: o Estatuto da Pessoa Idosa, Lei 10.741 de 2003, e a Lei 8.842 de 1994, que cria a política nacional do idoso e o Conselho Nacional do Idoso; o Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288 de 2010; e o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei 13.146 de 2015. Leis federais que ampliaram a participação social nas temáticas referidas, determinando a criação de conselhos estaduais e municipais paritários, como no caso da pessoa idosa e da criança e adolescente, ou prevendo a criação destes conselhos, e integrando-os à estrutura nacional participativa.

Mais especificamente no tocante a organização da assistência social, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742 de 1993, no inciso II do art. 5º inclui a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas de assistência social, bem como no controle das ações em todos os níveis. Já o art. 6º organiza a gestão da assistência social na forma de sistema descentralizado e participativo, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social.

Já o art. 9º da LOAS, condiciona o funcionamento das entidades e organizações de assistência social a prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal ou Distrital, atribuindo a estes conselhos a fiscalização das entidades referidas. Os conselhos de todas as unidades federativas compõem as instâncias deliberativas do SUAS, e são de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, conforme estabelece o art. 16, devendo os conselhos dos estados e dos municípios serem instituídos através de lei específica, tendo a competência para acompanhar a execução da política e aprovar a proposta orçamentária para assistência social da unidade federada, em consonância com as diretrizes das respectivas conferências, conforme § 4º do art. 17.

A participação social nos debates e deliberações das políticas públicas ambientais, passa a ser observada na Lei 6.938 de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, principalmente a partir de alterações iniciadas em 1989, como a transformação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) em órgão consultivo e deliberativo, para propor diretrizes de políticas públicas, mas também deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente

equilibrado, conforme inciso II do art. 6º . No entanto, a composição do CONAMA ainda depende de decreto, o que tem se provado insuficiente para garantir uma efetiva participação social, democrática e equilibrada, vide as iniciativas do atual governo federal, que reduziu o poder da sociedade civil no CONAMA, ao diminuir o número de membros deste setor no conselho gerando uma conseqüente redução da proporção de membros da sociedade civil frente aos outros setores.

Mas a Lei 6.938 de 1981 também estabelece no inciso X do art. 2º, desde o texto original, a educação ambiental, inclusive da comunidade, com objetivo de capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Já a Lei dos Agrotóxicos, Lei nº 7.802 de 1989, criou mecanismo participativo sobre assuntos ambientais, quando em seu art. 5º enumera entidades com legitimidade para requerer o cancelamento ou a impugnação do registro de agrotóxicos e afins, com arguição de prejuízos ao meio ambiente, à saúde humana ou dos animais, como entidades de classe representativas de profissões vinculadas ao setor, entidades de defesa do consumidor, do meio ambiente e dos recursos naturais.

Na Lei de Crimes Ambientais, Lei 9.605 de 1998, no § 2º do art. 70, foi criada a possibilidade de qualquer pessoa que constate infração ambiental, dirigir representação às autoridades competentes para efeito do exercício do poder de polícia destes órgãos ambientais.

Foram acolhidas diversas diretrizes que promovem a participação social pela lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), a Lei 9.985 de 2000. O art. 5º desta lei inclui como diretrizes do SNUC o envolvimento da sociedade no sistema através da participação das populações locais, da cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e de pessoas físicas, em diversos momentos, desde a revisão da política nacional de unidades de conservação, passando pela criação, gestão e implantação das unidades de conservação, bem como no desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, educação ambiental, lazer e turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação.

Outra lei ambiental federal que indica para a participação da sociedade, é a Lei 11.428 de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção do Bioma Mata Atlântica. No art. 6º desta lei, a gestão democrática é incluída entre os princípios na proteção e na utilização do referido bioma.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei 12.187 de 2009, determina no art. 3º, que seja observado como um de seus princípios a participação cidadã. Já a Lei nº 12.305 de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, traz no inciso X do art. 6º, o direito da sociedade à informação e ao controle social, como um dos princípios da referida política, e no inciso VI do mesmo artigo a cooperação entre o poder público, nas diferentes esferas, e o setor empresarial e demais segmentos da sociedade.

Ao tratar das normas de finanças públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101 de 2000, apresenta toda uma seção dedicada a transparência da gestão fiscal, que dentre outros dispositivos, estabelece o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, conforme inciso I, do § 1º, do art. 48.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 2001, estabelece que a formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano estarão subordinados à gestão democrática, por meio da participação da população e de entidades representativas dos segmentos da comunidade, conforme inciso II do art. 2º. E determina que os instrumentos de política urbana estabelecidos na lei devem ser objeto de controle social, com a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme § 3º do art. 4º.

Quando do processo de elaboração do plano diretor, e da fiscalização de sua implementação, o Estatuto da Cidade estabelece que serão garantidas audiências públicas com participação da população e entidades representativas dos segmentos da comunidade, bem como a publicidade e o amplo acesso aos documentos e informações produzidas, conforme incisos I, II e III do § 4º do art. 40. Já nos artigos 43 ao 45, que compõem o capítulo que trata da gestão democrática da cidade, estão garantidos nos três níveis da federação: órgãos colegiados de política urbana; debates, consultas e audiências públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projeto de lei na área de desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Cidade também detalha e aprofunda dispositivos já apresentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, já que entre os instrumentos de política urbana, a alínea “f”, do inciso III, do art. 4º destaca a gestão orçamentária participativa, que no âmbito municipal, conforme o art. 44, torna obrigatória a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, lei de

diretrizes orçamentária e do orçamento anual, sem as quais as matérias orçamentárias não poderão ser aprovadas pela Câmara Municipal.

Importante também destacar o papel das Procuradorias de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON's), das Ouvidorias e das normas de transparência pública enquanto instrumentos de ampliação da institucionalização da participação social no Brasil.

Os PROCON's surgiram inicialmente em alguns estados e municípios, o primeiro em São Paulo, ainda na década de 1970, como Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor, conforme São Paulo (2019). Posteriormente, com a edição do Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078 de 1990, especialmente no art. 105, e da organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), detalhado pelo Decreto 2.181 de 1997, estas instituições estaduais e municipais passaram a integrar, em conjunto com órgãos federais, um amplo sistema de defesa dos interesses coletivos e individuais dos consumidores, que amplia os espaços de participação social em todas as esferas da federação.

Também as ouvidorias foram sendo implementadas nos estados e municípios, bem como nos poderes judiciário e legislativo, nas diversas esferas da federação, antes que normas federais organizassem e articulassem esses serviços de participação social. Hoje, a principal lei federal sobre ouvidoria no Poder Executivo é a Lei nº 13.460 de 2017, que abrange órgãos públicos em todos os níveis da federação, tanto da administração direta, quanto da indireta.

Já no âmbito do Poder Judiciário, várias normas foram editadas instituindo e regulamentando as ouvidorias, nos diversos tribunais, no entanto, destacamos a Resolução do CNJ nº 103 de 2010, que em seu art. 9º determina a criação de ouvidorias nos Tribunais de Justiça de todo o País.

Quanto a transparência pública, vale destacar a Lei Complementar 131 de 2009, que acrescentou dispositivos na Lei de Responsabilidade Fiscal para determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes federados. E a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527 de 2011, que regula os dispositivos constitucionais para acesso a informação, definindo que órgãos públicos de todos os poderes, além das autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas por qualquer ente federado, deve garantir o acesso a

informações e a sua divulgação. A lei ainda detalha os procedimentos de acesso à informação e as restrições previstas de acesso.

No âmbito estadual e distrital, as Constituições Estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal estenderam a participação social, especialmente quanto à elaboração e ao monitoramento das políticas públicas, conforme pode ser verificado na Constituição do Estado de Pernambuco e na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Também na esfera municipal as leis orgânicas confirmaram a tendência de estabelecer mecanismos participativos, referendando um processo de democratização do poder de Estado que foi consolidado na CF de 1988, e foi fruto das lutas da sociedade pelo fim da ditadura militar e em defesa da democracia no País. Essas leis orgânicas reproduziram, no âmbito municipal, uma vasta institucionalidade participativa, democratizando o poder local e estabelecendo diversos mecanismos de participação social, através de conselhos, conferências, audiências públicas, plebiscitos, entre outros mecanismos, como pode ser observado na Lei Orgânica do Recife nos artigos 65 e 66.

#### 4.2 INDICADORES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM CAPITAIS BRASILEIRAS

Os dados aqui apresentados foram coletados basicamente da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do IBGE (2020), que de acordo com o próprio instituto “é um levantamento pormenorizado de registros administrativos sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, [...] aspectos das políticas públicas setoriais sob responsabilidade dessa esfera governamental” (IBGE, 2020), sendo uma pesquisa com periodicidade anual, com abrangência geográfica nacional, cabendo observar que dois distritos brasileiros são tratados na MUNIC como municípios, o estadual de Fernando de Noronha em Pernambuco, e o Distrito Federal, sendo Brasília a capital federal, cujas informações utilizamos em nosso trabalho.

Foram analisados neste trabalho dados referentes aos indicadores de participação social nas três maiores capitais do Nordeste, Recife - PE, Fortaleza – CE e Salvador - BA, e em mais uma capital de cada uma das demais regiões do Brasil, Porto Alegre – RS, da região Sul; Belo Horizonte – MG da região Sudeste; Brasília – DF, da região Centro Oeste e Belém - PA da região Norte. As informações analisadas

são quanto a institucionalização da participação social nestas capitais brasileiras, abrangendo o período das gestões municipais anteriores a atual, que vai dos anos de 2017 a 2020, informações mais recentes disponibilizadas pelo IBGE quando do levantamento dos dados.

A MUNIC do IBGE (2020) coleta informações sobre a estrutura administrativa, como recursos humanos e recursos para gestão, mas principalmente sobre as mais diversas políticas públicas setoriais, como: habitação; transporte; agropecuária; meio ambiente; gestão de riscos/desastres; educação; cultura; saúde; assistência social; segurança alimentar e nutricional; segurança pública; direitos humanos; trabalho e inclusão produtiva; políticas para mulheres; etc.

Foram considerados relevantes para o presente trabalho os dados referentes a transparência nas informações da prefeitura, meios de escuta da população, como ouvidorias e pesquisas de satisfação, e a participação social propriamente dita, através da constituição de conselhos, comissões e comitês gestores, realização de consultas públicas e conferências temáticas, e a instituição de meios de deliberação sobre orçamento e políticas públicas.

#### 4.2.1 Indicadores da participação social na saúde

Os dados disponíveis na MUNIC do IBGE (2020) sobre a institucionalização da participação social na saúde, nas sete capitais pesquisadas, se concentram essencialmente na existência do Conselho Municipal de Saúde, do Fundo Municipal de Saúde, na realização, nos últimos quatro anos, de Conferência Municipal de Saúde, e na existência de Plano Municipal de Saúde.

Quadro 1 – Institucionalização da participação social na saúde

			RECIFE	FORTALEZA	SALVADOR	BELO HORIZONTE	PORTO ALEGRE	BRASÍLIA	BELÉM
SAÚDE	CONS., FUNDO E CONF. MUNIC. SAÚDE	CONSELHO MUNIC. SAÚDE	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		FUNDO MINIC. SAÚDE	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		CONF. MINIC. SAÚDE	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	PLANO MUNIC. SAÚDE	PLANO MUNIC. SAÚDE	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: O autor a partir de MUNIC – IBGE, 2020

No Quadro 1 pode-se verificar que a resposta é afirmativa para a existência de Conselho Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Saúde, Plano Municipal de Saúde

e realização de Conferência Municipal de Saúde nos últimos quatro anos, em todas as capitais pesquisadas. Isso deve-se a legislação impositiva para a existência de tais estruturas e planos, condicionando a transferência de recursos orçamentários federais ao cumprimento dessas exigências.

#### 4.2.2 Indicadores da participação social nas políticas de direitos humanos e assistência social

A exemplo do que ocorre na saúde, a legislação federal da assistência social também estabelece uma estrutura organizacional mínima para a gestão da assistência social no âmbito da União, dos estados e dos municípios, de forma que a existência de instâncias de participação social nos entes federados se torna regra imposta por lei federal. O que pode ser verificado no Quadro 2, que confirma a existência de plano municipal de assistência social, conselho municipal de assistência social e fundo municipal de assistência social em todas as capitais pesquisadas.

Quadro 2 – Institucionalização da participação social na assistência social

			RECIFE	FORTALEZA	SALVADOR	BELO HORIZONTE	PORTO ALEGRE	BRASÍLIA	BELÉM
ASSISTÊNCIA SOCIAL	APOIO TÉCN.	PLANO MUNI. ASSIST. SOCIAL	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	CONSELHO E FUNDO MUNIC. ASSIST. SOCIAL	CONSELHO MUNIC. ASSIST. SOCIAL	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		FUNDO MUNIC. ASSIST. SOCIAL	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: O autor a partir de MUNIC – IBGE, 2020

Quanto as informações coletadas sobre políticas mais específicas, a exemplo da institucionalização da participação social nas políticas para mulheres, Quadro 3, é possível observar a existência de conselhos em todas as capitais, no entanto, quanto a existência de planos municipais, Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador não tinham planos no período pesquisado.

Quadro 3 - Institucionalização da participação social nas políticas para mulheres

			RECIFE	FORTALEZA	SALVADOR	BELO HORIZONTE	PORTO ALEGRE	BRASÍLIA	BELÉM
POLÍTICA PARA MULHERES		PLANO MUNIC. POL. MULHERES	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
		CONSELHO MUNIC. DIREITOS DA MULHER	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: O autor a partir de MUNIC – IBGE, 2020

As políticas públicas de direitos humanos são de grande relevância para a efetivação de direitos constitucionais fundamentais. No Quadro 4, são apresentadas as informações da institucionalização da participação social nas políticas classificadas pela pesquisa do IBGE como vinculadas às estruturas organizacionais de direitos humanos. Desta forma, são agrupadas informações sobre a existência ou não de conselhos municipais de: direitos humanos; da criança e adolescente; pessoa idosa; pessoa com deficiência; LGBT; igualdade racial; e povos e comunidades tradicionais. Informa também sobre a realização de conferências municipais nos últimos quatro anos: de direitos humanos; da criança e adolescente; da pessoa idosa; LGBT; mulheres; pessoa com deficiência; igualdade racial; população em situação de rua; povos e comunidades tradicionais e juventude. Bem como sobre a existência ou não de comitês e comissões de assuntos variados vinculados a estas diversas políticas públicas que podem ser vinculadas a estruturas administrativas executoras das políticas de direitos humanos.

É possível constatar no Quadro 4 que todas as capitais pesquisadas têm conselhos municipais da criança e adolescente, pessoa idosa e igualdade racial. No entanto, Fortaleza, Belo Horizonte e Belém não têm conselho de direitos humanos. Já Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre e Belém não têm conselho de defesa dos direitos LGBT. E Belém, não tem o conselho referente aos direitos das pessoas com deficiência.

Quanto a realização de conferências nos últimos quatro anos, o Quadro 4 nos informa que apenas a conferência sobre as políticas para as mulheres foi realizada em todas as capitais. Já Fortaleza e Porto Alegre não realizaram conferência da criança e adolescente. A conferência de pessoas com deficiência não foi realizada por Salvador, Porto Alegre e Belém. Quanto à conferência de igualdade racial, Fortaleza, Salvador e Belém não realizaram. Já a conferência de juventude foi realizada apenas por Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre.

Sobre a existência de comitês e comissões, o Quadro 4 apresenta no geral pouca institucionalização neste formato de organização da participação social, com pouca resposta afirmativa para a existência destas estruturas, a exceção do comitê gestor da política para a população em situação de rua, que está presente na maioria das capitais pesquisadas, ao menos no período de 2017 a 2020, com ausência deste comitê apenas em Fortaleza e Belém.

Quadro 4 - Institucionalização da participação social nas políticas de direitos humanos

			RECIFE	FORTALEZA	SALVADOR	BELO HORIZONTE	PORTO ALEGRE	BRASÍLIA	BELÉM
DIREITOS HUMANOS	CONSELHOS MUNICIPAIS	DIR. HUMANOS	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO
		CRIANÇA E ADOLESCENTE	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		PESSOA IDOSA	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		PCD	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
		LGBT	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
		IGUALDADE RACIAL	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
	COMITÊS E COMISSÕES	Comissão implantação e acompanhamento plano de promoção do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
		Comitê gestor enfrentamento e erradicação sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
		Comitê Gestor do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural - existência	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
		Comitê Gestor da política para a População em Situação de Rua - existência	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
		Comitê Permanente de Acessibilidade	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
		Comitê para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
		Comitê em Defesa da Liberdade Religiosa ou similar	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO
		Comitê ou comissão de Gestão Orçamentária Participativa	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
		Comitê ou comissão de Enfrentamento do Trabalho Escravo	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
		Comitê gestor de enfrentamento à violência LGBTfóbica	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
		CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS	DIREITOS HUMANOS	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
	CRIANÇA E ADOLESCENTE		SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM
	PESSOA IDOSA		SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM
	LGBT		SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
	MULHERES		SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	PCD		SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
	IGUALDADE RACIAL		SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
	POP. SITUAÇÃO DE RUA		NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
	POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS		NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
	JUVENTUDE		SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO

Fonte: O autor a partir de MUNIC – IBGE, 2020

Sobre as políticas de segurança alimentar e nutricional, que buscam garantir, de forma estável, o direito básico à alimentação saudável bem como o combate a todas as formas de má nutrição, no Quadro 5 pode-se constatar que há uma forte institucionalização, com a existência de conselho de segurança alimentar em todas as sete capitais, no entanto, o IBGE nos traz a informação que em Recife, Salvador, Belo Horizonte e Belém não existe plano municipal de segurança alimentar, o que coloca em dúvida, nestas capitais, a efetividade da participação social nas definições e acompanhamento de tão relevante política pública.

Quadro 5 - Institucionalização da participação social nas políticas de segurança alimentar e nutricional

			RECIFE	FORTALEZA	SALVADOR	BELO HORIZONTE	PORTO ALEGRE	BRASÍLIA	BELÉM
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	CONSELHO E PLANO DE SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL	CONSELHO SEG. ALIMENTAR	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		PLANO SEG. ALIMENTAR	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO

Fonte: O autor a partir de MUNIC – IBGE, 2020

#### 4.2.3 Indicadores da participação social na educação

Sobre a participação social na educação, os dados da MUNIC do IBGE apontam para uma forte institucionalização, com a existência de conselhos de educação, de controle e acompanhamento social do Fundeb, e de alimentação escolar em todas as sete capitais, conforme se verifica no Quadro 6. Já o conselho de transporte escolar, é encontrado apenas em Belo Horizonte. Quanto à existência de consulta pública sobre a demanda por creche, os municípios de Recife, Salvador e Belém não realizavam no período pesquisado.

Quadro 6 - Institucionalização da participação social na educação

			RECIFE	FORTALEZA	SALVADOR	BELO HORIZONTE	PORTO ALEGRE	BRASÍLIA	BELÉM
EDUCAÇÃO	CONSELHOS MUNIC.	EDUCAÇÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		CONTR. ACOMP. SOCIAL FUNDEB	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		TRANSP. ESCOLAR	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
	LEVANTAMENTO DE DEMANDA	CONSULTA PÚBLICA DE DEMANDA POR CRECHE	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO

Fonte: O autor a partir de MUNIC – IBGE, 2020

#### 4.2.4 Indicadores da participação social na cultura

No âmbito das políticas públicas de cultura, os dados fornecidos pelo IBGE apontam para uma importante institucionalização da participação social na temática. Conforme verifica-se no Quadro 7, todas as capitais têm conselho municipal de cultura e fundo municipal de cultura. No entanto, não foi constatado a realização de conferência municipal de cultura nos últimos 4 anos, ou seja, do ano de 2017 a 2020, em Recife e em Brasília. Também não foi verificado a existência de plano municipal de cultura em Belém. E não havia a existência de conselho de preservação do patrimônio cultural em Recife.

Quadro 7 - Institucionalização da participação social na cultura

			RECIFE	FORTALEZA	SALVADOR	BELO HORIZONTE	PORTO ALEGRE	BRASÍLIA	BELÉM
CULTURA	PLANO E CONFERÊNCIA DE CULTURA	PLANO MUNIC. CULTURA	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
		CONF. MUNIC. CULTURA ÚLTIMOS 4 ANOS	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM
	CONSELHOS E FUNDO MUNIC. CULTURA	CONSELHO CULTURA	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		CONS. PRESERVAÇÃO PATRIMÔNIO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		FUNDO MUNICIPAL	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: O autor a partir de MUNIC – IBGE, 2020

#### 4.2.5 Indicadores da participação social nas políticas de meio ambiente

O Quadro 8 nos traz informações sobre a existência de conselho municipal de meio ambiente e de fundo municipal de meio ambiente, sendo a resposta afirmativa para todas as capitais, em cumprimento às exigências da legislação federal sobre o tema. O que nos faz concluir sobre a existência de uma forte institucionalização da participação social sobre a temática ambiental, em todas as capitais pesquisadas.

Quadro 8 - Institucionalização da participação social nas políticas ambientais

			RECIFE	FORTALEZA	SALVADOR	BELO HORIZONTE	PORTO ALEGRE	BRASÍLIA	BELÉM
MEIO AMBIENTE	CONSELHO E FUNDO MUNIC.	CONSELHO MUNIC. MEIO AMBIENTE	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		FUNDO MUNIC. MEIO AMBIENTE	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: O autor a partir de MUNIC – IBGE, 2020

#### 4.2.6 Indicadores da participação social em políticas urbanas

Sobre as políticas urbanas, foram foco da MUNIC do IBGE, no período pesquisado por este trabalho, apenas habitação, transporte e segurança pública. Neste levantamento, o único conselho que está presente em todas as sete capitais é o de transporte, Quadro 9. No entanto, apenas Recife, Salvador e Belo Horizonte têm fundo municipal de transporte. Já sobre as conferências de transporte, Recife e Salvador não realizaram nos últimos 4 anos, e Recife é a única capital entre as sete que não tem plano municipal de transporte.

Quadro 9 - Institucionalização da participação social nas políticas de habitação e transporte

			RECIFE	FORTALEZA	SALVADOR	BELO HORIZONTE	PORTO ALEGRE	BRASÍLIA	BELÉM
HABITAÇÃO	ÓRGÃO GESTOR	CONF. MUNC. NOS ÚLTIMOS 4 ANOS	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
		PLANO MUNC. HABITAÇÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	CONSELHO E FUNDO MUNC.	CONSELHO MUNC. HABITAÇÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		FUNDO MUNC. HABITAÇÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
TRANSPORTE	ÓRGÃO GESTOR	CONF. MUNC. NOS ÚLTIMOS 4 ANOS	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
		PLANO MUNC. TRANSPORTE	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
	CONSELHO E FUNDO MUNC.	CONSELHO MUNC. TRANSPORTE	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		FUNDO MUNC. TRANSPORTE	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

Fonte: O autor a partir de MUNIC – IBGE, 2020

Quando as informações sobre habitação, também no Quadro 9, apenas Recife não tem conselho nem plano municipal de habitação. E apenas Fortaleza realizou conferência municipal de habitação nos últimos quatro anos. Já sobre o fundo municipal de habitação, apenas Belém não o tem.

Quadro 10 - Institucionalização da participação social na política de segurança pública

		RECIFE	FORTALEZA	SALVADOR	BELO HORIZONTE	PORTO ALEGRE	BRASÍLIA	BELÉM
SEGURANÇA PÚBLICA	CONSELHO MUNICIPAL DE SP	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO
	CONSELHO COMUNITÁRIO DE SP	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO
	CONSELHO MUNICIPAL DEFESA CIVIL	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

Fonte: O autor a partir de MUNIC – IBGE, 2020

Quanto à segurança pública, conforme o Quadro 10, apenas Fortaleza, Porto Alegre e Brasília têm conselho municipal sobre esta política pública. Já Porto Alegre e Brasília também têm conselho comunitário de segurança pública e apenas Fortaleza tem conselho municipal de defesa civil.

#### 4.2.7 Indicadores da participação social em políticas de comunicação, transparência e legislação sobre planos e orçamentos públicos

O Estatuto da Cidade, em conjunto com a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecem a gestão orçamentária participativa, tornando obrigatório, a realização de debates, de audiências públicas e a realização de consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentária e do orçamento anual, como pré-requisitos para suas aprovações pelas Câmaras Municipais.

Quadro 11 - Institucionalização da participação social nas políticas de governança, comunicação e transparência

			RECIFE	FORTALEZA	SALVADOR	BELO HORIZONTE	PORTO ALEGRE	BRASÍLIA	BELÉM
COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA	Serviços disponibilizados na página da internet	OUVIDORIA E SERVIÇOS DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		PESQUISA DE SATISFAÇÃO RELACIONADA AOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA PREFEITURA	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
	Atividades nas redes sociais	REALIZAR CONSULTA PÚBLICA OU ENQUETES	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
	FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO PELA INTERNET	Consulta pública online para que cidadãos possam enviar contribuições para leis, orçamentos e planos	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM
		Votação on line para orientar a tomada de decisão sobre políticas públicas, orçamento, etc	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO
	TRANSPARÊNCIA NAS INFORMAÇÕES DA PREFEITURA E ACESSIBILIDADE DIGITAL	PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
		PORTAL DE DADOS ABERTOS	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO
	GOVERNANÇA	CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA		NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM

Fonte: O autor a partir de MUNIC – IBGE, 2020

Apesar dessa determinação legal, a MUNIC do IBGE aponta que estas consultas obrigatórias ainda não utilizam a internet em muitas capitais, reduzindo evidentemente o peso da participação social que poderia ser potencializado com o uso deste recurso. No Quadro 11 constatamos que capitais como Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre não usam a consulta pública online para que cidadãos possam contribuir para leis, orçamentos e planos. Também não realizam votações online para tomada de decisões sobre políticas públicas, orçamento, etc., Recife, Belo Horizonte e Belém.

Quando a pesquisa do IBGE aborda os serviços disponibilizados na página da internet, todas as capitais disponibilizam os serviços de Ouvidoria e atendimento ao cidadão. No entanto, sobre pesquisas de satisfação relacionadas aos serviços prestados pela prefeitura, Recife, Porto Alegre, Brasília e Belém não disponibilizam este serviço na internet. Já sobre consultas públicas ou enquetes nas redes sociais da prefeitura, apenas Recife e Belém realizam.

No âmbito da transparência das informações públicas, todas as capitais tinham portal da transparência no período da pesquisa, no entanto, conforme pode ser observado no Quadro 11, Brasília e Belém não tinham portal de dados abertos, e apenas Porto Alegre e Brasília tinham conselho de transparência.

#### 4.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo (OP) surgiu em 1989 na cidade de Porto Alegre, na gestão do prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT). O sucesso local do OP enquanto política participativa terminou por disseminá-lo Brasil afora, sendo implantado em diversos municípios, de diversos portes, principalmente naqueles administrados pelo PT, mas não só. O OP chegou a ter destaque internacional, sendo motivo de diversos prêmios internacionais para a prefeitura de Porto Alegre, mas também para outros municípios, inclusive capitais como o Recife.

Por muitos anos “o OP foi também o formato principal de articulação de políticas públicas com o âmbito participativo da democracia, tudo isto ocorrendo no contexto municipal brasileiro” (SANTOS; TANSCHKEIT; VENTURA, 2020, p. 5).

No entanto, o OP que já foi destaque como política pública de radicalidade democrática, dando grande visibilidade as gestões que o implantavam, perdeu muito da sua novidade ao longo dos anos, tendo sido substituído por outras iniciativas em

diversos municípios no qual havia sido implantado, ou sendo simplesmente extinto, sem que fosse colocado nenhuma outra política de participação e deliberação sobre orçamento e obras públicas no lugar.

Das capitais pesquisadas, apenas Belo Horizonte e Porto Alegre têm alguma informação em seus portais na internet, mesmo assim muito discreta, sobre o OP em suas gestões. Em outras capitais que já tiveram o OP por mais de uma gestão, como Recife, Fortaleza, Brasília e Belém, no período pesquisado que compreende de 2017 a 2020, não há mais esta política participativa.

Em Recife por exemplo, de acordo com Santos (2017), o OP foi implantado entre os anos 1995 e 1996, na segunda gestão do prefeito Jarbas Vasconcelos, na época no PSB, vindo a ser reformulado em 2001 na gestão do prefeito João Paulo (PT), que lhe conferiu centralidade no modelo de gestão, o que possibilitou o OP ter forte influência no planejamento do município, tendo inclusive sido criada a Secretaria Municipal de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã.

No entanto, em 2013, na gestão de Geraldo Júlio (PSB), o OP do Recife deixou na prática de existir, apesar de não oficialmente, sendo substituído por um programa chamado Recife Participa, com reuniões apenas consultivas, sem momentos deliberativos, com apenas 18 reuniões (uma por microrregião) por ano e participação de aproximadamente 8 mil pessoas por ano, enquanto o OP realizava 70 plenárias regionais e temáticas por ano, com momentos deliberativos para eleição das obras prioritárias e ações prioritárias, e mobilizou cerca de 80 mil pessoas por ano (SANTOS, 2017).

Sobre a questão orçamentária, é ainda mais grave o que vem ocorrendo no orçamento da União. O Congresso Nacional ressuscitou em 2019, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com expressivo montante de recursos, as emendas de relator, popularmente denominadas de “orçamento secreto”, devido à falta de publicidade e transparência, não sendo possível acompanhar o nome do parlamentar que indicou a aplicação do recurso e por possibilitar a aplicação dos mesmos por transferências diretas, que dificultam a fiscalização, conforme apontado por Hartung, Mendes e Giambiagi (2021).

O que vem sendo observado na esfera pública, especialmente na esfera federal, com redução da transparência no trato do que é público e com a redução dos espaços de participação social, reforçam o que foi observado por Avritzer (2018) ao

tratar do movimento pendular da democracia no Brasil, quando ele destaca o enfraquecimento desta a partir de meados de 2013.

Esta situação observada por Aritizer (2018), contribuiu para a ascensão do atual presidente, um governante com viés populista, autoritário, e extremista, que conforme Barroso (2022), apesar de se tratarem de fenômenos distintos, têm muitas superposições, e atualmente vêm se manifestando simultaneamente, trazendo graves problemas para a democracia.

Populismo é um conceito que vem sendo intensamente revisitado nos últimos tempos, com a conotação frequentemente negativa de manipulação de medos, necessidades e anseios da população. Como regra, oferece soluções simplórias – e erradas – para problemas complexos, atendendo demandas imediatas que cobram preço alto no futuro. O extremismo caracteriza-se pela intolerância, pela inaceitação do diferente e pela rejeição ao pluralismo político, valendo-se comumente de ameaças de violência. E o autoritarismo envolve a repressão truculenta aos opositores, a intimidação ou cooptação das instituições de controle e diferentes formas de censura, permitindo o mando autoritário e sem *accountability* (BARROSO, 2022, p. 7).

A partir de 2019, com a posse do atual presidente, este processo de enfraquecimento da democracia no Brasil se aprofundou, e todos os elementos trazidos até aqui, incluídos os resultados deste capítulo, reforçam o que já foi apontado na introdução deste trabalho sobre a influência das práticas anti-institucional e antipolítica do atual governo federal, que afetam negativamente e ameaçam os processos de participação social também na esfera do poder local.

Ao ser observado o que nos traz o levantamento de indicadores sobre participação social nos municípios, realizado neste trabalho, bem como as informações apuradas sobre o OP, é possível constatar que há importantes lacunas na institucionalização da participação social nas capitais pesquisadas, como a ausência, por exemplo, de realização de conferências de habitação em praticamente todas as capitais, exceto em apenas uma, apesar da importância que as políticas públicas habitacionais devem ocupar no cenário de alto déficit habitacional das capitais brasileiras.

Da mesma forma, foi possível observar que no tocante a direitos humanos, em quatro das sete capitais não havia sido realizado conferências sobre o tema, e em três delas sequer havia conselho de direitos humanos. Já no âmbito da facilitação da participação social com o uso da internet, por exemplo, constata-se que é um recurso

ainda pouco usado, havendo possibilidade de ampliação dos espaços de participação do cidadão através desse meio.

Diante do exposto, voltando-se ao problema da pesquisa, pode-se respondê-lo afirmativamente, ou seja, há sim a possibilidade de ampliação dos espaços institucionais de participação social no poder local nas capitais pesquisadas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho sobre participação social no poder local, foi estabelecido como objetivo geral identificar as possibilidades de participação social no âmbito do poder local, de acordo com a legislação nacional, e verificar o nível de institucionalização desta participação em sete capitais do Brasil, objetivo este alcançado através do levantamento dos dispositivos de participação social nas principais políticas públicas executadas nos municípios brasileiros, constantes na CF e nas leis federais, e através do levantamento de indicadores de participação social nos municípios, apresentados pela pesquisa MUNIC do IBGE (2020).

Ao observar-se a numerosa presença de dispositivos de participação social, tanto na CF como em diversas leis federais, pode-se concluir que esta significativa ampliação de instituições participativas pela legislação brasileira é reflexo, tanto do processo de redemocratização do País pós ditadura militar, quanto da reação a crise de legitimidade que acomete democracias representativas, inclusiva a brasileira. Crise de representatividade muito em função da hegemonia do modelo neoliberal nestas democracias, que por décadas vem contribuindo para uma forte concentração de riqueza e renda, com piora significativa da qualidade de vida da maioria do povo.

Além desta reação, que possibilitou ampliar os dispositivos legais de participação social, também é possível constatar que esta crise de representatividade tem alimentado movimentos antidemocráticos em todo o mundo. No caso do Brasil, criando as condições para a ascensão de políticos populistas autoritários, com ideologias de extrema direita, que instalados nos governos, têm atacado os espaços conquistados de participação social nas instâncias governamentais, com medidas de redução da representatividade destas instâncias, através da extinção de mecanismos participativos, como conselhos ou comissões, ou pela não realização de conferências em diversas áreas de governo.

Este movimento de restrição da institucionalidade participativa no poder local no Brasil, tem ocorrido desde a primeira metade da década de 2010, através por exemplo, da redução da importância, ou até com a extinção de políticas como o Orçamento Participativo em importantes cidades do País.

A constatação neste trabalho da ausência de realização de conferências sobre importantes políticas públicas como habitação e direitos humanos, dentre outras temáticas, em diversas das capitais pesquisadas, são também um indicativo deste

movimento, com fragilização continuada dos processos de participação social no poder local, que se soma aos demais processos que ameaçam a democracia como um todo no Brasil.

Como pode ser visto ao longo deste trabalho, a nossa Constituição Federal abriu espaço para uma ampla institucionalidade participativa, que foi detalhada e ampliada em diversas leis federais, o que possibilitou que houvesse algum tipo de participação social em todos os municípios brasileiros. Foi constatado também que é possível ampliar a institucionalização desta participação, principalmente naquelas políticas públicas em que não há lei federal determinando tal institucionalização.

Em momento tão difícil da conjuntura, em que a própria democracia no País encontra-se sob ameaça, é mais do que necessário a reversão de movimentos que têm como objetivo menos participação social. Neste sentido, é fundamental reafirmar a importância dos instrumentos de democracia direta que foram criados nos três níveis de governo, frutos da luta social.

É importante mais Orçamento Participativo e menos “Orçamento Secreto”, mais conselhos e conferências deliberativas com participação social e nenhum decreto de extinção de comissões e conselhos, mais transparência e controle social sobre o que é público e nenhum decreto de sigilo de 100 anos, mais democracia, sempre.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011. Disponível em: [http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro\\_efetividade.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf). Acesso em: 12 dez. 2021.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova, São Paulo, n.50, p.25-46, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/6yGJjCmtb8sVjXdxwLcfPtw/?lang=pt>. Acesso em: 01 abr. 2022.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil. **Novos Estudos**, São Paulo: CEBRAP, v. 37, n. 02, p. 273-289, ago. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/c3T5mk68ngn7PQ5chVkbhrS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 set. 2022.

AVRITZER, Leonardo. Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (org.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. Cap. 1. p. 13-20.

BARROSO, Luís Roberto. Populismo, autoritarismo e resistência democrática: as cortes constitucionais no jogo do poder. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 10, p. 1-34, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/66178/42544>. Acesso em: 20 set. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 22. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília, Câmara dos Deputados, 2018.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 02/09/1981] (p. 16509, col. 1)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a

importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 12/07/1989] (p. 11459, col. 1)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7802.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7802.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 16/07/1990] (p. 13563, col. 2)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União - Suplemento de 12/09/1990] (p. 1, col. 1)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 31/12/1990] (p. 25694, col. 1)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 24/12/1991] (p. 30261, col. 1)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8313compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313compilada.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 31/12/1991] (p. 31180, col. 1)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8389.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.389%2C%20DE%2030,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8389.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.389%2C%20DE%2030,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 08/12/1993] (p. 18769, col. 1)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 05/01/1994] (p. 77, col. 2)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8842.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 23/12/1996] (p. 27833, col. 1)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394compilado.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 21/03/1997] (p. 5644, col. 1)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2181.htm#:~:text=D2181&text=DECRETO%20N%C2%BA%202.181%2C%20DE%20,1993%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm#:~:text=D2181&text=DECRETO%20N%C2%BA%202.181%2C%20DE%20,1993%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 13/02/1998] (p. 1, col. 1)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 05/05/2000] (p. 1, col. 1)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 19/07/2000] (p. 1, col. 1)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 2 mai. 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. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 11/07/2001] (p. 1,**

**col. 1).** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 03/10/2003] (p. 1, col. 1).** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.741compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741compilado.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 26/12/2006] (p. 1, col. 1).** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 28/05/2009] (p. 2, col. 3).** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União - Edição Extra de 29/12/2009] (p. 109, col. 2).** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. CNJ. Resolução nº 103, de 24 de fevereiro de 2010. Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito do Tribunais e dá outras providências. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/03/resolucao\\_1032010\\_\\_cnj.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/03/resolucao_1032010__cnj.pdf). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 21/07/2010] (p. 1, col. 1).** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União - Edição Extra de 18/11/2011] (p. 1, col. 1)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 03/06/2014] (p. 3, col. 2)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12986.htm#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20Constituem%20direitos%20humanos,pela%20Rep%C3%ABlica%20Federativa%20do%20Brasil](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12986.htm#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20Constituem%20direitos%20humanos,pela%20Rep%C3%ABlica%20Federativa%20do%20Brasil). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Publicação Original [Diário Oficial da União de 07/07/2015] (p. 2, col. 2)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Publicação Original [Diário Oficial da União de 27/06/2017] (p. 4, col. 1)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Publicação Original [Diário Oficial da União - Edição Extra de 25/12/2020 - nº 246-C] (p. 1, col. 1)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm). Acesso em: 2 mai. 2022.

BREVE história da democracia | MARILENA CHAUI. São Paulo: Tv Boitempo, 2020. (103 min.), color. Série DEMOCRACIA: história, formas e possibilidades. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=k1MIsK5D0LQ>. Acesso em: 2 dez. 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Participação Política**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

DE LA MORA, Luís. Aferição da qualidade da participação dos novos atores sociais nos mecanismos de gestão democráticas das políticas públicas. *In*: LACERDA, Norma e LEAL, Suely. **Do local ao global, o papel dos novos atores nas políticas públicas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1998.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal. **PUBL DODF 09/06/93 SUPL n. 116 pag: 1 col: 1 - Diário Oficial do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em: 2 mai. 2022.

ENGELS, Friedrich. **Dialética da natureza**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1989.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: FGV IBRE, v. 75, n. 9, p. 20-22, set. 2021. Mensal. Disponível em: <https://www18.fgv.br/mailling/2021/conjuntura-economica/09-setembro/revista/8093427/20/>. Acesso em: 20 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=sobre>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

LUXEMBURG, Rosa. **A Revolução Russa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1991. Tradução de: Isabel Maria Loureiro.

LYRA, Rubens Pinto (Org.). *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa: Ed. Universitária, UFPB, 2000.

PERNAMBUCO. Constituição do Estado de Pernambuco. **Publicação feita no Diário do Poder Constituinte, em 06/10/1989, na página 1, coluna 1**. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=&url=>. Acesso em: 2 mai. 2022.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. E-book.

RECIFE. Lei Orgânica do Município do Recife. Promulgada em 4 de abril de 1990. Disponível em: [https://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio/lei-orgac-nica\\_atualizada-em-27-06-2022.pdf](https://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio/lei-orgac-nica_atualizada-em-27-06-2022.pdf). Acesso em: 2 mai. 2022.

REIS, Bruno P. W.. Da democracia participativa à pluralidade da representação: breves notas sobre a odisseia do pt na política e na ciência política brasileira. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília: Dep. Sociologia da UNB, v. 29, n. 1, p. 113-127, abr. 2014. Quadrimestral. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/wGWLmyvVnVbnDcRskrWnTwm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 fev. 2022.

RUBIO, David Sánchez. Uma perspectiva crítica sobre democracia e direitos humanos. In: RUBIO, David Sánchez. **Encantos e desencantos dos direitos humanos**: de emancipações, libertações e dominações. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. Cap. 4. p. 105-131. (Estado e Constituição 15).

SANTOS, Rodrigo Callou da Silva. **Do Orçamento Participativo ao Recife Participa**: uma avaliação comparativa dos processos de participação no planejamento e gestão urbanos do recife. 2017. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/29413/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Rodrigo%20Callou%20da%20Silva%20Santos.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022.

SANTOS, Fabiano; TANSCHKEIT, Talita; VENTURA, Tiago. O Partido dos trabalhadores e as instituições participativas: a influência da dinâmica intrapartidária na adoção do orçamento participativo. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 63, n. 3, p. 1-37, 02 out. 2020. Disponível em: [https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/8596/2020\\_santos\\_partido\\_trabalhadores\\_instituicoes.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/8596/2020_santos_partido_trabalhadores_instituicoes.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 5 jun. 2022.

SÃO PAULO. Fundação PROCON - SP. **Institucional**. 2019. Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/institucional/>. Acesso em: 2 mai. 2022.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.