

# Inovação institucional e democracia participativa: mapeamento legislativo da Emenda do Programa de Metas

## Murilo Gaspardo

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) / Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS), Departamento de Direito Público  
Franca — SP / Brasil

## Mauro Ferreira

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) / Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS), Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas  
Franca — SP / Brasil

Este artigo investiga a inovação institucional da Emenda do Programa de Metas no que se refere à sua contribuição para o controle social das políticas públicas. Desenvolve um mapeamento legislativo tendo como referencial a teoria da democracia participativa. Após uma reflexão teórica sobre os limites da democracia representativa e a busca de inovações institucionais no campo da democracia participativa, o trabalho apresenta um panorama histórico-legislativo sobre o Programa de Metas e uma análise comparativa dos textos normativos que o instituíram. Como principais resultados, além de um mapeamento que indica o *estado da arte* da matéria, tem-se a formulação de hipóteses relevantes para realização de avaliação legislativa e desenvolvimento de propostas de aperfeiçoamento do desenho jurídico-institucional do objeto da investigação.

**Palavras-chave:** controle social; democracia participativa; inovação institucional; programa de metas.

## Innovación institucional y democracia participativa: mapeo legislativo de la Enmienda del Programa de Metas

Este trabajo investiga la innovación institucional de la Enmienda de lo Programa de Metas con respecto a su contribución al control social de las políticas públicas. Desarrolla un mapeo legislativo tomando como referencia la teoría de la democracia participativa. Después de una reflexión teórica sobre los límites de la democracia representativa y la búsqueda de innovaciones institucionales en el campo de la democracia participativa, la obra presenta un panorama histórico-legislativo de lo Programa de Metas y un análisis comparativo de los textos normativos que han instituido. Como resultados principales, además de una asignación que indica el *estado de la arte* de la materia, tiene la formulación de hipótesis pertinentes para la realización de la evaluación legislativa y el desarrollo de propuestas para mejorar el marco legal e institucional del objeto la investigación.

**Palabras clave:** control social; democracia participativa; innovación institucional; programa de metas.

## Institutional innovation and participatory democracy: mapping on legislation regarding the implementation of Programs of Goals in Brazilian cities.

The purpose of this article is to investigate the institutional innovation represented by the implementation of Programs of Goals in Brazilian cities through amendments in legislation, focusing on its contribution to the social control of public policies. The article presents a mapping on legislation based on the theory of participatory democracy. After a theoretical reflection about the limits of representative democracy and the search for institutional innovations in participatory democracy, the article presents a historical-legislative overview about the Goals’ Program and a comparative analysis of the normative texts that instituted it in Brazilian cities. As main results, in addition to a mapping that indicates the state of the art of the subject, we have the formulation of relevant hypotheses for the execution of legislative evaluation and development of proposals to improve the legal-institutional design of the object of investigation.

**Keywords:** social control; participatory democracy; institutional innovation; program of goals program.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612148181>

Artigo recebido em 7 abr. 2015 e aceito em 5 dez. 2016.

Agradecemos a Liz Marina Tamião Santana (discente do curso de graduação em Direito da UNESP/Campus de Franca – SP), que traduziu este trabalho para o Inglês juntamente com o autor Murilo Gaspardo.



## 1. INTRODUÇÃO

Encontra-se na ordem do dia dos debates acadêmicos e políticos o déficit de legitimidade e de efetividade das instituições representativas, o qual se manifesta não somente em Estados semiperiféricos, como o Brasil, mas também em democracias maduras da Europa e nos Estados Unidos. As explicações para isso encontram-se tanto em questões endógenas (patrimonialismo, corrupção, clientelismo etc.) (Benevides, 2009:729-730) como externas, notadamente os impactos da globalização sobre a soberania estatal e, conseqüentemente, sobre suas instituições democráticas, sem que as instituições forjadas para desempenhar a governança global consigam responder satisfatoriamente a esse contexto (Held, 2007).

Os limites do modelo hegemônico liberal-representativo de democracia são denunciados há tempos pela teoria da democracia participativa, a qual defende a adoção de procedimentos e a construção de uma cultura política que permitam a manifestação da soberania popular com maior intensidade.

Ao contrário do que ocorre com o modelo liberal-representativo, a democracia participativa não apresenta um arcabouço jurídico-institucional básico para a concretização de seus princípios, como o mandato, os sistemas eleitorais e os partidos políticos. O que há são diferentes experiências de inovação institucional, como os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo, que, em geral, não resultam de formulações acadêmicas ou de agentes políticos, mas são forjadas pela sociedade civil.

Nesse sentido, em 2008, por iniciativa de setores da sociedade civil paulistana, foi aprovada a Emenda à Lei Orgânica do Programa de Metas, a qual instituiu a obrigatoriedade de os prefeitos apresentarem “programas de metas” baseados nas propostas que defenderam durante as campanhas eleitorais, o que, associado a um conjunto de institutos complementares, objetivava qualificar o debate eleitoral, contribuir com a prática do planejamento na administração pública e fortalecer o controle social das políticas públicas. A iniciativa teve grande repercussão, o que resultou na aprovação de projetos semelhantes em diversos municípios brasileiros e da América do Sul, bem como na apresentação de Projetos de Emenda à Constituição Federal com o objetivo de implantar o projeto nas três esferas da federação.

Desenvolvemos nesta pesquisa um mapeamento legislativo<sup>1</sup> da Emenda do Programa de Metas e procuramos verificar a contribuição dessa inovação institucional para o controle social das políticas públicas, especialmente no que se refere à relação de complementaridade entre democracia participativa e representativa. Considerando-se que ainda se trata de um objeto carente de estudos jurídico-institucionais sistemáticos, o mapeamento legislativo revela-se imprescindível para a abertura desse campo de investigação a futuras pesquisas empíricas de estudos de casos e comparativas.

Além da revisão bibliográfica, a técnica específica empregada foi a análise documental. Para tanto, inicialmente coletamos todas as emendas disponíveis nos portais da Rede Nossa São Paulo (RNSP) e de movimentos semelhantes. Em seguida, procuramos as emendas mencionadas, mas não disponibilizadas pela RNSP nos portais das respectivas Prefeituras e Câmaras Municipais. Por fim, fizemos busca por meio do Google utilizando a palavra-chave “Emenda do Programa de Metas” para verificar se havia algum município não incluído no portal da RNSP. De posse dos documentos,

---

<sup>1</sup> O mapeamento legislativo é uma técnica de pesquisa de caráter teórico que consiste no “levantamento de atos normativos nacionais em vigor sobre o tema; histórico da legislação; levantamento de propostas normativas em tramitação no Legislativo; histórico institucional de práticas jurídicas” (Hortal, Almeida e Chilvarquer, 2014:169).

montamos uma tabela na qual cada linha da primeira coluna foi preenchida com o texto de cada um dos dispositivos normativos da Emenda de São Paulo. As linhas das demais colunas foram preenchidas com os dispositivos correspondentes dos demais municípios brasileiros; então comparamos os conteúdos de todos os textos, identificando semelhanças e diferenças que apresentavam entre si e com o paradigma escolhido.<sup>2</sup>

Como principais resultados, além de um mapeamento que indica o *estado da arte* da matéria, temos a formulação de hipóteses relevantes para realização de avaliação legislativa e desenvolvimento de propostas de aperfeiçoamento do desenho jurídico-institucional do objeto da investigação.

## 2. DOS LIMITES DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À BUSCA DE INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS NO CAMPO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Após a Segunda Guerra Mundial, tornou-se hegemônico no Ocidente o modelo de democracia liberal-representativo de caráter elitista, o qual foi construído a partir das críticas à denominada tradição democrática republicana, cujo precursor foi Max Weber (2006). Sob influência desse autor, Schumpeter (1984) aprofundou a compreensão da democracia como método competitivo de seleção de líderes (elites políticas), a qual se opõe à doutrina clássica de participação na vida política para a realização do bem comum, reduzindo-a, portanto, às regras do jogo eleitoral (Held, 1987:131-177).

Entretanto, ao contrário do que afirmam os autores pertencentes ao campo hegemônico da teoria democrática, sua perspectiva não é apenas descritiva, mas também normativa: tomam os sistemas norte-americano e inglês como se fossem os ideais, procuram demonstrar que a única alternativa a eles seria o totalitarismo, e a partir desses critérios julgam todos os sistemas que existem ou poderiam existir. Além disso, a teoria hegemônica construiu-se a partir do mito de uma “teoria clássica da democracia” homogênea, bem como de uma interpretação equivocada de autores como Rousseau e Stuart Mill (Pateman, 1992:26-33).

Não obstante a hegemonia do modelo liberal-representativo, sabe-se que passa por uma crise severa. Chevallier (2009:183-201, 223-224), por exemplo, trata do problema dentro de um contexto de transformações sociais que denomina de “pós-modernidade”, o qual tem como um de seus elementos o “enfraquecimento do liame político”, caracterizado pelas crises de representação e participação. A primeira, medida “pela erosão do crédito de confiança de que os representantes dispõem”, apresenta três causas fundamentais: a) a incapacidade de os representantes responderem às expectativas dos cidadãos; b) o comprometimento da imagem dos representantes, devido à corrupção e a outros desvios éticos; e c) a “implantação pelos governantes de procedimentos de manipulação da opinião pública”. Já a segunda se manifesta na queda do engajamento tanto nas eleições como em instituições tradicionais de mediação entre as esferas política e social, como sindicatos e partidos políticos. Além disso, tal crise tem como substrato o desaparecimento progressivo dos valores comuns da coletividade devido a diversos fatores, entre os quais a “desagregação da identidade nacional”, a “crise do civismo” e o “aumento dos corporativismos”. De acordo com o autor, isso implica um “processo

<sup>2</sup> Também coletamos documentos complementares junto aos portais da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

de adaptação” do modelo democrático liberal, inclusive com o reconhecimento da importância dos modelos deliberativo e participativo.

No caso brasileiro, o processo de democratização em curso há três décadas e institucionalizado pela Constituição Federal de 1988 não foi capaz de apagar uma história marcada por práticas clientelistas, fisiológicas, patrimonialistas e diversas outras formas de apropriação do espaço público por interesses privados, combinadas com desigualdade e exclusão social — enfim, com uma cidadania extremamente limitada.

Analisando esse fenômeno a partir da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, Nobre (2013) cunhou o conceito de “pemedebismo”, que designa uma “cultura política” caracterizada por bloqueios a quaisquer tentativas de reformas estruturais e avessa à interferência direta da população, pois isso poderia ameaçar interesses historicamente hegemônicos.

Há duas linhas de debate em curso, tanto na esfera política como na acadêmica, na busca de respostas para essa crise do modelo liberal-representativo brasileiro: a) uma delas volta-se para o tema da “reforma política” (ou reforma partidária e eleitoral), dentro dos marcos da democracia representativa; b) a outra enfoca o desenvolvimento de inovações institucionais que possam complementar o sistema representativo, no campo da “democracia participativa”, buscando-se o aprofundamento de perspectivas abertas pela própria Constituição Federal de 1988.

A ideia de democracia participativa manifestou-se originalmente na atuação dos movimentos estudantis da “Nova Esquerda” nos anos 1960, espalhando-se nos anos seguintes junto à classe trabalhadora em razão da crescente insatisfação com a estrutura social e as práticas políticas dominantes (Macpherson, 1978:97).

Essa insatisfação, como explicam Santos e Avritzer (2002:42-49), deve-se à hegemonia de uma forma de democracia de “baixa intensidade”, a qual enfrenta o paradoxo de ter se expandido pelo mundo ao mesmo tempo que ocorre “uma enorme degradação das práticas democráticas”. Perceberam-se tanto os limites da eleição de elites dirigentes para a legitimação do exercício do poder e a expressão da diversidade social como da burocracia centralizada para processar múltiplas informações e mediar complexos conflitos que permeiam a formulação e a execução das políticas públicas.

Observou-se, pois, que o reconhecimento formal de direitos iguais, aspecto central da perspectiva liberal, embora relevante, é insuficiente para que sejam exercidos se não houver condições objetivas para tanto, o que também compromete a efetividade da participação política. O Estado, por sua vez, seria um reprodutor dessas desigualdades, e as eleições insuficientes para gerar legitimidade democrática e responsabilização dos dirigentes políticos. Assim, há uma demanda por democratização tanto do Estado como da sociedade (incluindo-se as fábricas). Diante disso, os teóricos da democracia participativa defendem a combinação do sistema representativo com organizações de democracia direta (Bonavides, 2009; Comparato, 2006:636, ss.; Silva, 2001:130-147), especialmente no nível político local e nas decisões da esfera do trabalho (Held, 1987:229-237).

Assim, a democracia participativa sempre será articulada com a representativa (Benevides, 2009:727, 1991). Até porque, como salienta Macpherson (1978:99-101), “alguém deve formular as questões” a serem decididas, e a complexidade da administração e da sociedade em geral não permite reduzir as possibilidades de respostas a “sim” ou “não”, notadamente em matéria de política econômica ou social.

A combinação entre esses dois modelos democráticos pode, segundo Santos e Avritzer (2002:75-76), ocorrer de duas formas: por coexistência ou complementaridade. Há coexistência quando democracia representativa e democracia participativa convivem em diferentes níveis (a primeira no nacional e a segunda no local), sem que existam quaisquer formas de integração entre os processos decisórios de que participam os representantes eleitos e as instâncias abertas à participação popular. Já a complementaridade “implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa”, a qual “pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimento participativo, as formas públicas de monitoramento do governo e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação”.

Essa relação de complementaridade está presente no orçamento participativo, inovação no campo da democracia política e econômica implantada pela primeira vez em Porto Alegre, no ano de 1989 (Marquetti, Silva e Campbell, 2009), e que se espalhou por América Latina, Europa, Ásia, África, América do Norte e Oceania. Sua principal característica é a deliberação sobre a forma de aplicação dos recursos financeiros escassos que compõem o orçamento público com a participação de sujeitos não eleitos. Outros elementos importantes na sua caracterização são a regularidade (não basta uma atividade ocasional), a previsão de estruturas deliberativas específicas e mecanismos de prestação de contas pelo governo sobre a aplicação dos recursos públicos conforme a decisão dos cidadãos (Sintomer et al., 2012:2-4).

Assim como o orçamento participativo, a Emenda do Programa de Metas é uma inovação institucional na esfera local, dentro do campo da democracia participativa, que resultou de mobilizações sociais e, a partir de uma experiência localizada, espalha-se pelo Brasil e outros países. Como veremos na última seção, a comparação dessas duas experiências traz lições importantes.

Das referências teóricas e experimentos de democracia participativa podemos extrair quatro categorias para a análise da estrutura jurídico-institucional da Emenda do Programa de Metas: (a) reivindicação de espaços participativos ampliados para a pluralidade dos atores sociais em igualdade de condições, especialmente para aqueles historicamente excluídos (Santos e Avritzer, 2002); (b) caráter deliberativo da participação: não basta a inclusão de novos atores para votarem em alternativas que não formularam, devem ser criados espaços para debate público, argumentação e aprendizagem (Habermas, 1997:137); (c) pluralidade de desenhos institucionais, pois eleger representantes não é a única forma de participar das decisões políticas. Inclusive, em termos de arquitetura institucional, a democracia participativa pode ser de baixa e de alta intensidade. É de baixa intensidade quando se limita ao momento da decisão. É de alta intensidade quando antes da decisão abrange a formulação da agenda e, posteriormente, seu monitoramento<sup>3</sup> (Marquetti, Silva e Campbell, 2009:5-7); (d) papel educativo, visto que a participação capacita o cidadão para participar, faz com que conheça as questões coletivas e incremente sua capacidade de julgamento (Pateman, 1992:35-63).

O Programa de Metas insere-se em um contexto de diversas experiências de democracia participativa em curso desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, como o orçamento partici-

<sup>3</sup> Nesse sentido, Pateman (1992:94-98) distingue três formas de participação: (1) “pseudoparticipação” (os sujeitos podem debater os problemas e questionar as propostas, mas não participam efetivamente das decisões), (2) “participação parcial” (os sujeitos podem influenciar a decisão, mas não tomá-la, pois o poder de decisão final é conservado com os administradores) e (3) “participação plena” (“cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões”).

pativo, as conferências, os conselhos, as audiências e as consultas públicas, as quais contribuem com o aperfeiçoamento do controle social das políticas públicas.<sup>4</sup>

Ressaltamos que essas inovações institucionais não resultaram de elaborações acadêmicas, nem foram dádivas de representantes eleitos, pois são fruto da luta de movimentos sociais, como o “Movimento Popular da Saúde”, o “Movimento Sanitarista” e o “Movimento pela Reforma Urbana” (Avritzer, 2016:119).

O controle social das políticas públicas, como observa Fiabane (2011:12, 39, 45-54), tornou-se uma das principais bandeiras de muitos movimentos sociais que surgiram no Brasil e na América Latina, os quais “trabalham justamente para obrigar seus governantes a cumprirem suas promessas de campanha”, em busca da *accountability* governamental e do atendimento do interesse público. Não se trata apenas de fiscalizar e avaliar a administração, mas também de participar das decisões e monitorar sua implementação, estimular o exercício da cidadania ativa e disseminar informações, a fim de reduzir a assimetria existente em relação a representantes eleitos e burocratas.

Essa redução da assimetria de informações, como veremos, é uma das principais contribuições do Programa de Metas para a democracia e o controle social das políticas públicas. Entretanto, como pondera Arato (2002:99), “nenhum modelo institucional pode garantir que os atores sociais realmente se organizem, participem da discussão pública e envolvam-se com a política”.

Concluimos esta seção com a delimitação do entendimento de política pública<sup>5</sup> adotado. Acompanhamos a definição de Bucci (2006:39), para quem se trata de

programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

O emprego da ideia de processualidade para a análise das políticas públicas decorre do reconhecimento do caráter conflitual da sociedade e do papel do Estado na mediação desses conflitos. Como as decisões estatais “implicam escolhas e, portanto, a existência de interesses contemplados e outros preteridos”, o processo possibilita a institucionalização dos conflitos (Bucci, 2013:117). Cabe, pois, analisar, se o Programa de Metas constitui uma inovação institucional que contribui com a democratização dos processos de elaboração, execução e monitoramento das políticas públicas.

---

<sup>4</sup> Por outro lado, é preciso registrar que diversas pesquisas também demonstram que os instrumentos de democracia participativa apresentam falhas e limites, como captura pelo governo ou pelo mercado, corrupção, deficiências de análise e falhas de coordenação (Perez, 2006:172-176).

<sup>5</sup> “O adjetivo ‘pública’, justaposto ao substantivo ‘política’, deve indicar tanto os destinatários como os autores da política”, de maneira que seu caráter público tem na qualidade da participação de todos os interessados em seu processo de formulação um requisito de legitimação e eficiência da ação governamental (Bucci, 2002:269).

Em síntese, ao analisarmos o conteúdo das Emendas do Programa de Metas, tendo como pressuposto normativo o modelo de democracia participativa e a hipótese de favorecer a relação de complementaridade entre instituições representativas e participativas no controle social das políticas públicas, devemos considerar quatro variáveis: (a) criam condições para a inclusão nos processos de decisão política de atores historicamente excluídos?; (b) contribuem para que a participação política assuma um caráter deliberativo?; (c) apresentam um desenho jurídico-institucional inovador que favorece uma participação de alta intensidade?; (d) consideram o aspecto pedagógico da participação política?

### 3. PANORAMA HISTÓRICO-LEGISLATIVO DA EMENDA DO PROGRAMA DE METAS

#### 3.1 A INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL, A APROVAÇÃO DA EMENDA À LEI ORGÂNICA E OS DOIS PRIMEIROS PROGRAMAS DE METAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A aprovação pioneira do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Programa de Metas no município de São Paulo, em 2008, foi resultado de iniciativa liderada pelo Movimento Nossa São Paulo (MNSP) que, posteriormente, passou a ser denominado de Rede Nossa São Paulo (RNSP).<sup>6</sup>

Como relata Pereira (2015:2), no final de 2006, diversas lideranças da sociedade civil, convidadas por Oded Grajew (coordenador geral da Secretaria-Executiva da RNSP), reuniram-se para refletir sobre os desafios da política e “as potencialidades existentes na sociedade brasileira para desencadear um processo capaz de constituir uma outra cultura política”. Um dos diagnósticos destacados foi a supremacia do marketing eleitoral e do financiamento de campanha sobre os programas de governo, os quais se revelavam frágeis, inconsistentes e carentes de metas e indicadores claros, bem como de projeções orçamentárias adequadas para sua consecução. Isso, além de tornar os programas de pouca utilidade para diferenciação das candidaturas, cria obstáculos para prestação de contas, avaliações objetivas e controle social da gestão dos eleitos.

Foi nesse contexto que um conjunto de organizações, empresários e lideranças da sociedade civil decidiu, em 15 de maio de 2007, constituir o MNSP, de natureza apartidária e inter-religiosa, com a missão de mobilizar diversos segmentos sociais para construir uma força política, social e econômica com o objetivo de, em parceria com instituições públicas e privadas, elaborar e se comprometer com uma agenda e um conjunto de metas, articular ações e propostas visando a uma cidade justa e sustentável (Pereira, 2015:3).

O primeiro passo adotado foi criar o “Observatório do Cidadão”, que reúne “indicadores técnicos oficiais de qualidade de vida” e “indicadores de percepção da população, como os Indicadores de Referência de Bem-Estar no Município (Irbem), levantados em parceria com o Ibope em duas pesquisas anuais”. A adoção desses instrumentos, cujos dados são amplamente divulgados, permite a análise objetiva dos resultados das políticas públicas adotadas pelo município, bem como avaliar a compatibilidade entre a execução orçamentária e as prioridades apontadas pela população, pelos instrumentos de planejamento e pelos indicadores oficiais. Além disso, o MNSP passou a realizar

<sup>6</sup> Ver Portal da RNSP. Disponível em: <[www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas](http://www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas)>. Acesso em: 6 jan. 2015. Para uma descrição do surgimento e do desenvolvimento do MNSP, ver Fiabane (2011:87 e ss.).

campanhas de educação e mobilização cidadã, divulgação de indicadores e formou grupos de trabalho para monitoramento de políticas públicas, execução orçamentária e atuação da Câmara Municipal. Nesse processo, o MNSP também tomou conhecimento da experiência do programa “Bogotá Como Vamos”;<sup>7</sup> que “serviu de inspiração para o desenvolvimento da metodologia que articula indicadores técnicos com os de percepção” (Pereira, 2015:3).

Uma ação fundamental do MNSP foi conseguir a aprovação, pela Câmara Municipal de São Paulo (com votos favoráveis de 54, dos 55 vereadores, estando o 55º votante ausente), em 19 de fevereiro de 2008, do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do *Programa de Metas* (EC nº 30/2008), a qual instituiu “a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo”. Pretendia-se atingir, entre outros objetivos, os seguintes: (1) fomentar a prática do planejamento na administração pública, com estabelecimento de metas e indicadores de desempenho; (2) valorizar os programas apresentados durante as campanhas eleitorais como compromissos efetivos de gestão e qualificar o debate eleitoral; (3) instituir uma “ferramenta eficaz de controle social”.<sup>8</sup>

O ex-prefeito Gilberto Kassab apresentou o primeiro Programa de Metas, para a Gestão 2009-12, denominado “Agenda 2012”, com 223 metas.<sup>9</sup> Já o prefeito Fernando Haddad (Gestão 2013-16) apresentou seu Programa de Metas, em março de 2013, com 123 metas.<sup>10</sup> Após sua apresentação, foram realizadas 35 audiências públicas, sendo uma geral, na Câmara Municipal, três temáticas e as restantes em cada uma das Subprefeituras.

Em pesquisa realizada por Fiabane (2011:124, 145), alguns dos resultados positivos observados com a adoção da Emenda do Programa de Metas foram: a “apropriação da linguagem e dos meios da máquina pública pelas organizações da sociedade civil”; a articulação de atores bastante distintos como lideranças comunitárias e religiosas, militantes de esquerda e empresários em torno de objetivos e a partir de uma linguagem comum; e a abertura de “novos canais e novas linguagens na promoção da *accountability* governamental”.

### 3.2 A EMENDA DO PROGRAMA DE METAS EM OUTROS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E DA AMÉRICA DO SUL

De acordo com levantamento da RNSP, após São Paulo, outros 46 municípios brasileiros aprovaram a Emenda à Lei Orgânica do Programa de Metas. Como podemos ver no gráfico 1, 20 municípios situam-se no estado de São Paulo, distribuindo-se os 27 restantes por diferentes estados da federação.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Para um relato da experiência de Bogotá, ver Fiabane (2011:88-90).

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://camaramunicipal.sp.qaplweb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&lang=pt&format=detalhado.pft&base=proje&form=A&nextAction=search&indexSearch=^nTw^lTodos%20os%20campos&exprSearch=P=PLO82007>>. Acesso em: 6 jan. 2015. Ver Fiabane (2011:117).

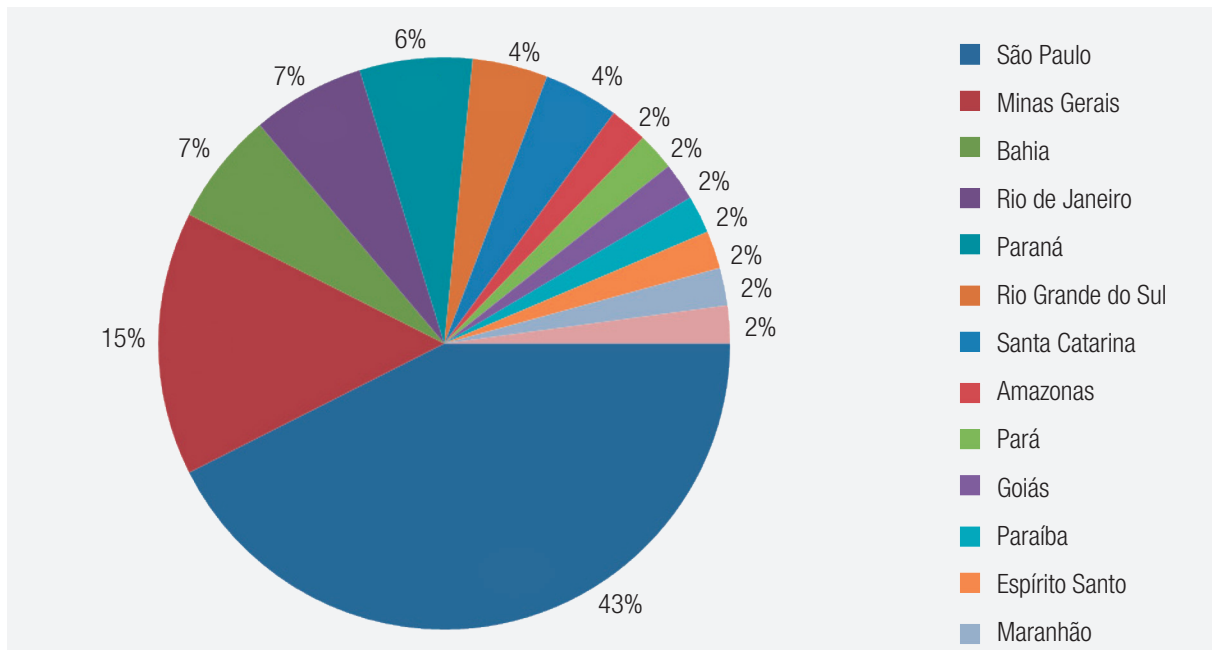
<sup>9</sup> Disponível em: <[www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/programasdemetas/lei-plano-de-metas-sao-paulo.pdf](http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/programasdemetas/lei-plano-de-metas-sao-paulo.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2015.

<sup>10</sup> Disponível em: <[www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/programasdemetas/plano-de-metas-sao-paulo-2013-2016.pdf](http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/programasdemetas/plano-de-metas-sao-paulo-2013-2016.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2015.

<sup>11</sup> Dados disponíveis no portal da Rede Nossa São Paulo: <[www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas/cidades](http://www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas/cidades)>. Acesso em: 8 ago. 2016.



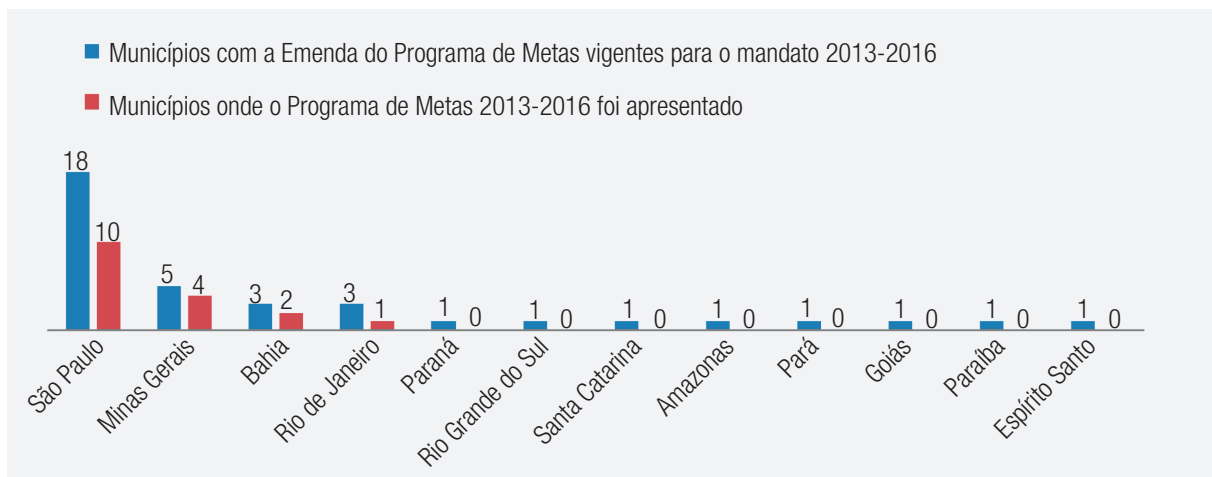
### GRÁFICO 1 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS EMENDAS POR ESTADO BRASILEIRO



Fonte: Elaborado pelos autores.

Entre esses municípios, 17 apresentaram Programa de Metas para a gestão 2013-16, distribuídos conforme o gráfico 2.<sup>12</sup>

### GRÁFICO 2 APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS 2013-16, POR ESTADO



Fonte: Elaborado pelos autores.

\*Não foram consideradas para efeitos desta análise as emendas aprovadas após 31 de dezembro de 2012 a fim de evitar distorções nas conclusões, pois, em geral, preveem sua aplicação para os mandatos subsequentes.

<sup>12</sup> Ver Rede Nossa São Paulo. Plano de Metas para a gestão 2013-2016. Disponível em: <[www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/programasdemetas/plano-de-metas-sao-paulo-2013-2016.pdf](http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/programasdemetas/plano-de-metas-sao-paulo-2013-2016.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2016.

Concomitante a esse processo de aprovação de diversas emendas às Leis Orgânicas, e a partir da experiência paulistana, surgiram movimentos similares à RNSP em dezenas de municípios, como Piracicaba (SP), sem que houvesse a aprovação formal da legislação pertinente.

Fora do Brasil, outras seis cidades da América do Sul aprovaram a Emenda do Programa de Metas: Córdoba, Mendoza, Maipú e San Martín de los Andes (**Argentina**), Assunção (**Paraguai**) e Trujillo (**Peru**). Há movimentos semelhantes à RNSP em Córdoba (*Red Ciudadana Nuestra Córdoba*)<sup>13</sup>, Mendonza (*Nuestra Mendonza*)<sup>14</sup> e San Martín de los Andes (*Red Ciudadana San Martín de los Andes Cómo Vamos*).<sup>15</sup> Registra-se, por fim, que a partir dessas experiências foi constituída a Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables<sup>16</sup> (RLACTJDS), a qual é formada por iniciativas e movimentos de mais de 60 cidades de 10 países da América Latina com o propósito de promover “*prácticas descentralizadas y compartiendo conocimientos para la construcción de mejores espacios urbanos en Latinoamérica*”. Entre suas ações encontram-se o monitoramento de indicadores de qualidade de vida e a promoção da participação cidadã, o que inclui troca de experiências, debates e ações relacionadas ao Programa de Metas.

Como a emergência de experimentos de democracia participativa ocorre no contexto da disputa entre o processo de globalização neoliberal (hegemônico) e movimentos insurgentes que compõem a “globalização alternativa” (ou “contra-hegemônica”), as experiências relatadas no parágrafo anterior são muito relevantes, pois promovem a articulação entre o local e o global (afinal, a tarefa de resistência à opressão realiza-se muito mais na prática local quotidiana do que nos grandes eventos com repercussão internacional), o que fortalece os movimentos locais ao integrarem-nos em redes transnacionais, e possibilitam “a aprendizagem recíproca e contínua” (Santos, 2002a:13, 22-23, 73-74).

### **3.3 O PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE INSTITUI A OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS PARA PREFEITOS, GOVERNADORES E PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

A repercussão da aprovação e da aplicação das Emendas às Leis Orgânicas do Programa de Metas resultou na apresentação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 10/2011), a qual pretende alterar “os artigos 28, 29 e 84 da Constituição Federal para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do plano de metas pelo Poder Executivo municipal, estadual e federal, com base nas propostas da campanha eleitoral”.<sup>17</sup> O projeto, denominado de “PEC da Responsabilidade Eleitoral”, é justificado pelo fato de que, ao contrário da prática atual, os programas apresentados durante as campanhas eleitorais devem ser capazes de orientar efetivamente a gestão dos eleitos. Além disso, tratar-se-ia de um eficiente instrumento de gestão democrática, o qual auxiliará a transparência do governo vigente, oferecendo oportunidade para que os eleitores conheçam as metas e os indicadores das diversas áreas da administração pública.

Proposta semelhante (PEC nº 10/2011)<sup>18</sup> foi apresentada posteriormente e apensada à primeira. No dia 26 de outubro de 2011, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou o parecer

<sup>13</sup> Disponível em: <[www.nuestracordoba.org.ar/](http://www.nuestracordoba.org.ar/)>. Acesso em: 7 jan. 2015.

<sup>14</sup> Disponível em: <[www.nuestramendoza.org.ar/](http://www.nuestramendoza.org.ar/)>. Acesso em: 7 jan. 2015.

<sup>15</sup> Disponível em: <[www.sanmartincomovamos.com.ar/](http://www.sanmartincomovamos.com.ar/)>. Acesso em: 7 jan. 2015.

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://redciudades.net/>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

<sup>17</sup> Disponível em: <[www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=497549](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=497549)>. Acesso em: 10 ago. 2016.

<sup>18</sup> Disponível em: <[www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=512217](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=512217)>. Acesso em: 10 ago. 2016.

do relator, o qual foi favorável à constitucionalidade de ambas as propostas. Em 13 de dezembro de 2011, por Ato da Presidência, foi criada Comissão Especial para analisá-las, que também aprovou parecer do relator favorável às duas emendas, com Substitutivo, no dia 4 de setembro de 2013. Até 10 de agosto de 2016 a proposta aguardava a apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

### **3.4 AS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTAS CONTRA AS EMENDAS ÀS LEIS ORGÂNICAS QUE INSTITUÍRAM O PROGRAMA DE METAS**

Foram propostas quatro ações diretas de inconstitucionalidade contra as Emendas do Programa de Metas,<sup>19</sup> todas junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo. As ações foram processadas perante seu órgão especial, sendo a primeira delas em 5 de junho de 2009 e a última em 5 de março de 2013,<sup>20</sup> e todas tiveram: como autor o prefeito municipal; manifestações da Procuradoria-Geral de Justiça por sua procedência; e julgamento procedente por unanimidade.

Os argumentos utilizados para fundamentar as decisões que julgaram inconstitucionais as Emendas do Programa de Metas, em síntese, foram os seguintes:<sup>21</sup> a) violação do princípio da separação de poderes, infringindo dispositivos pertinentes a matéria da Constituição Estadual,<sup>22</sup> pois: “impõe, de maneira indevida, um controle interno sobre as funções administrativas do Executivo”, de maneira que a Câmara Municipal interfere “em atividade que se insere na esfera discricionária do administrador”, a qual é “sujeita a critérios de oportunidade e conveniência”; “estabelece relação de hierarquia e subordinação” com o Poder Executivo; “compete privativamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que tratam de matéria referente à gestão administrativa que envolvem planejamento e execução de atos do governo”; b) criação de despesas públicas sem indicação dos recursos disponíveis;<sup>23</sup> c) criação de inelegibilidade,<sup>24</sup> o que constitui matéria cuja disciplina é privativa da Constituição Federal e de Lei Complementar Federal.<sup>25</sup>

## **4. ANÁLISE COMPARATIVA DOS TEXTOS DAS EMENDAS ÀS LEIS ORGÂNICAS QUE INSTITUÍRAM O PROGRAMA DE METAS**

A Emenda à Lei Orgânica do Programa de Metas do município de São Paulo determina, inicialmente (art. 69-A, *caput*, da Lei Orgânica), que o prefeito, eleito ou reeleito, apresente, em até 90 dias após a sua posse, um “Programa de Metas de sua gestão”. O mesmo dispositivo enuncia que tal Programa deve conter as prioridades sobre “as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade”.

<sup>19</sup> Na maioria dos casos, adotaram a forma de Emendas às Leis Orgânicas, mas em alguns, como em Taubaté, a de Lei Ordinária.

<sup>20</sup> As ações foram propostas em relação às Emendas às Leis Orgânicas dos seguintes municípios: Ilha Bela (SP) (ADI nº 0226883-88.2009.8.26.0000); Mauá (SP) (ADI nº 0268677-21.2011.8.26.0000); Taubaté (SP) (ADI nº 0230668-53.2012.8.26.0000); Tietê (SP) (ADI nº 0111940-19.2013.8.26.0000).

<sup>21</sup> Ver, por exemplo: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0230668-53.2012.8.26.0000, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0111940-19.2013.8.26.0000.

<sup>22</sup> Constituição do Estado de São Paulo, arts. 5º e 47.

<sup>23</sup> O que, de acordo com os Acórdãos, viola, no caso da Constituição do Estado de São Paulo, seu art. 25.

<sup>24</sup> Argumento aplicável somente à norma que previu a inelegibilidade como consequência do não cumprimento injustificado do Programa de Metas, no caso, aquela do município de Taubaté.

<sup>25</sup> Lei Complementar 64/1990.

Essas prioridades devem observar, no mínimo, as diretrizes apresentadas na campanha eleitoral do prefeito “e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico”. Eis, portanto, o núcleo da norma: a vinculação do prefeito a uma gestão baseada em metas e indicadores elaborados a partir de seu programa eleitoral e do Plano Diretor Estratégico.

Os parágrafos que compõem o art. 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM/SP) estabelecem um conjunto de princípios norteados pelo objetivo de favorecer o controle social da gestão pública. O primeiro deles é o da publicidade: o §1º determina que “o Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade” no dia seguinte ao prazo estipulado para sua apresentação. Ora, o conhecimento de metas objetivas do governo pela população é o primeiro requisito para o exercício do controle social.

O segundo princípio é o da democracia participativa — o conhecimento sobre o Programa de Metas é fundamental, mas insuficiente, pois não basta uma postura passiva da população, esta deve ter a possibilidade de debatê-lo, criticá-lo e oferecer sugestões. Assim, o §2º prescreve que “o Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras”.

O terceiro princípio é o da prestação de contas, o qual permite a verificação do cumprimento das metas e a avaliação crítica do desempenho da gestão pela população e pelo Poder Legislativo. Esse princípio revela-se na obrigatoriedade de o Poder Executivo divulgar “semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas” (§3º) e, ao final de cada ano, “o relatório da execução do Programa de Metas”, por todos os meios previstos para a divulgação do Programa (§6º).

Como a realidade do município e a própria administração pública são dinâmicas, está prevista a possibilidade de o prefeito realizar “alterações programáticas no Programa de Metas”, as quais, todavia, devem respeitar a Lei do Plano Diretor Estratégico, bem como ser justificadas por escrito e amplamente divulgadas (art. 69-A, §4º).

Além disso, o §5º do art. 69-A da LOM/SP apresenta um conjunto de critérios que devem ser respeitados na elaboração e fixação dos indicadores de desempenho. Com isso, embora de forma genérica, acrescenta-se à exigência formal de apresentação do Programa de Metas uma determinação de seu conteúdo.<sup>26</sup>

Por fim, os §§9º e 10 acrescentados ao art. 137 da LOM/SP determinam que as prioridades e as ações estratégicas do Programa de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico deverão ser incorporadas, respectivamente, às leis orçamentárias e ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual.<sup>27</sup>

A partir desses sete elementos estruturantes da Emenda do Programa de Metas paulistano, é possível fazer uma análise comparativa sobre o conjunto das normas semelhantes aprovadas nos demais municípios. Entre os 47 municípios relacionados no Portal da RNSP com informação de que

<sup>26</sup> De acordo com o estabelecido no referido dispositivo, o Programa de Metas deve contemplar, por exemplo, a promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável, e a inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais.

<sup>27</sup> O Plano Plurianual é a lei orçamentária aprovada no primeiro ano de cada legislatura, a qual estabelece as metas e as prioridades de investimentos para os quatro anos subsequentes.

aprovaram a Emenda, não foi possível encontrar o texto normativo de quatro deles. Analisando-se os textos normativos dos 43 municípios restantes, constatou-se que:

- a) todos contêm a determinação de que o prefeito, eleito ou reeleito, apresente um programa de ações estratégicas, indicadores e metas de sua gestão, em prazos que variam de um mínimo de 90 (31 municípios) e um máximo de 180 (com exceção de Limeira, que prevê a apresentação junto com o Plano Plurianual);
- b) apenas dois municípios não preveem o dever de se assegurar a mais ampla publicidade do Programa de Metas e os meios que devem ser utilizados para tanto;
- c) apenas três Emendas não preveem a realização de audiências públicas, as demais (93%) asseguram o debate do Programa de Metas por meio de audiências públicas que devem ocorrer até 30 dias após o término do prazo para sua apresentação, e seis também contemplam a realização de debates nos bairros e sete nos distritos;
- d) 95,3% (41 das 43 analisadas) preveem o dever de prestação de contas sobre o cumprimento das metas por meio da mídia e da imprensa oficial, e 74,4% também determinam a divulgação por meio eletrônico. Porém, somente cinco Emendas fixam um prazo para divulgação por esta última forma. Além disso, com relação à apresentação de relatórios periódicos, apurou-se que em 30 municípios (69,8%) está previsto que ocorra semestralmente, em seis (13,9%) anualmente e em um a cada 120 dias;
- e) a possibilidade de alterações justificadas e devidamente divulgadas no Programa apresentado não consta em apenas três municípios, sendo prevista nos outros 40 cujos dados foram coletados; além disso, em um município também há previsão de alterações por revisão anual;
- f) 40 Emendas apresentam um conjunto de critérios materiais que devem nortear a elaboração e a fixação dos indicadores de desempenho, e apenas três não preveem;
- g) 32 Emendas (74,4%) determinam a incorporação das prioridades e ações estratégicas prevista no Programa de Metas, nas leis orçamentárias e no plano plurianual, e 11 (25,6%) não preveem.

Observa-se que, com pequenas variações, os textos normativos são muito semelhantes, seguindo o modelo do município de São Paulo. Inclusive o Substitutivo aos Projetos de Emenda à Constituição Federal que aguarda votação do Plenário da Câmara dos Deputados apresenta os mesmos elementos, com pequenos ajustes decorrentes de sua aplicação às três esferas da federação.

Essa constatação, somada à informação de que o Programa de Metas apresenta diferentes graus de êxito na realização de seus objetivos, poderia conduzir à conclusão de que a variável a ser considerada em uma avaliação legislativa deveria ser exclusivamente a forma de articulação e mobilização da sociedade em torno da proposta, ou seja, fatores externos ao direito. De fato, como já destacamos, nenhum modelo institucional, por si só, é capaz de assegurar que a sociedade se organize e participe dos processos políticos. Entretanto, não se pode desprezar a importância da variável jurídica. Inclusive, uma hipótese a ser investigada é se a falta de adaptação do projeto às peculiaridades de cada localidade pode explicar, pelo menos em parte, a não concretização dos objetivos pretendidos.

Recuperando-se as variáveis que enumeramos como fundamentais para avaliação de um instituto de democracia participativa e confrontando-as com o texto normativo das Emendas do Programa de Metas, observa-se que, em princípio, apresenta potencial para favorecer a relação de complementaridade entre democracia representativa e democracia participativa, pois os instrumentos de participação direta entrelaçam-se tanto com as eleições (ao vincular o Programa de Metas ao pro-

grama apresentado durante a campanha eleitoral e criar um novo instrumento de *accountability* — a avaliação do cumprimento das metas), como com os processos de formação das políticas públicas, normalmente conduzidos de forma exclusiva pelos representantes eleitos e a burocracia. Essa relação de complementaridade tende a se ampliar com a possível aprovação da Emenda Constitucional que estabelece a obrigatoriedade do Programa de Metas em todos os níveis da Federação, pois, com isso, o instituto deixará de se restringir à esfera local.

A previsão da realização de audiências públicas para discutir o Programa também abre possibilidade para a inclusão nos processos de decisão política de atores historicamente excluídos, mas isso dependerá da maneira como efetivamente serão realizadas. Essa possibilidade de discussão das metas e o incremento do acesso dos cidadãos aos procedimentos e às informações que subsidiam as decisões sobre as políticas públicas contribuem para que a participação política assuma um caráter deliberativo, com valorização da argumentação e não restrito ao ato de decidir, e a redução da assimetria de informações em relação aos representantes eleitos e à burocracia.

O acesso a informações técnicas expressas de maneira mais concreta (metas) e melhor compreensíveis para a população também tem um sentido pedagógico relevante, e essa é uma das variáveis centrais a serem consideradas nas experiências institucionais quando se tem como referência o modelo participativo.

Por outro lado, diferentemente do que ocorre, por exemplo, no Orçamento Participativo, a Emenda do Programa de Metas não prevê forma alguma de substituição de tomada de decisões por representantes eleitos (especialmente dos chefes do Poder Executivo) pela ação direta dos cidadãos, que atuam exclusivamente de forma consultiva (quando participam das audiências públicas para debater o Programa de Metas) e no monitoramento de seu cumprimento, o que poderia caracterizá-la como uma experiência participativa de baixa intensidade, ou mesmo, o que Pateman (1992) denomina de “pseudoparticipação”. Assim, certa dose de ousadia e de criatividade institucional é necessária nesse âmbito para que o instituto possa assumir um caráter participativo de alta intensidade, contribuindo efetivamente para o aperfeiçoamento do controle social das políticas públicas.

Outro elemento importante a ser explorado é a ausência de previsão de consequências jurídicas para o descumprimento das metas estabelecidas pelo próprio administrador, o que limita a eficácia da Emenda do Programa de Metas. Entretanto, uma opção diferente poderia conduzir a uma exacerbação do já intenso processo de “judicialização da política”, com a transferência do controle sobre o exercício dos mandatos executivos da esfera política para a judicial. Isso dificilmente representaria um avanço em termos de aperfeiçoamento da democracia. Assim, há indícios de que as perspectivas para ampliação da eficácia da Emenda do Programa de Metas devem ser buscadas no campo do controle social.

## 5. CONCLUSÃO

Existe uma demanda social pelo aprimoramento da democracia conforme preconizado pelo modelo participativo. Todavia, isso exige grande capacidade de inovação institucional, o que, sobretudo por iniciativa de movimentos da sociedade civil, vem ocorrendo, com experiências como o Orçamento Participativo e a Emenda do Programa de Metas, objeto deste estudo.

As informações obtidas ao longo desta pesquisa, em princípio, indicam o êxito dos propósitos dos atores sociais que se mobilizaram pela aprovação das Emendas do Programa de Metas, como a

disseminação do projeto por diversos municípios, a tramitação de Proposta de Emenda Constitucional para nacionalizá-la e a apresentação de dois Programas de Metas em São Paulo com o acompanhamento da RNSP. Por outro lado, também existem motivos para se duvidar do sucesso do projeto, tais como: (a) não apresentação do Programa de Metas em muitos municípios nos quais a Emenda foi aprovada, sem qualquer tipo de consequência (jurídica, social ou política); (b) apresentação de metas genéricas e ausência de controle social em outros municípios; (c) julgamento procedente de todas as quatro ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra a Emenda perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

O mapeamento legislativo desenvolvido sobre a Emenda do Programa de Metas indica que se trata de uma inovação jurídico-institucional que traz importante contribuição para o aperfeiçoamento da democracia, a partir da lógica do modelo participativo e de sua complementaridade com o representativo. Por outro lado, como destacado especialmente na última seção, apresenta limites e demanda aperfeiçoamento de seu desenho jurídico-institucional.

Entretanto, conclusões mais precisas exigem uma pesquisa empírica de avaliação legislativa que deve se desenvolver em quatro etapas conexas e sucessivas: a) verificação do cumprimento formal e b) material das normas; c) explicações sobre seu cumprimento ou descumprimento (em diferentes graus) e possível produção de efeitos não esperados, mediante comparação entre diferentes municípios; d) prescrição de possíveis propostas de alteração legislativa que possam contribuir com a ampliação do êxito da Emenda do Programa de Metas, notadamente para o aprofundamento da democracia em sua vertente participativa.

## REFERÊNCIAS

- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova — Revista de Cultura e Política*, n. 55-56, p. 85-103, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. *Impasses na democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-597.
- BENEVIDES, Maria V. M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- BENEVIDES, Maria V. M. Em defesa da república e da democracia. In: BENEVIDES, Maria V. M.; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu (Org.). *Direitos humanos, democracia e República: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 723- 738.
- BONAVIDES, Paulo. A democracia participativa e os bloqueios da classe dominante. In: BENEVIDES, Maria V. M.; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu (Org.). *Direitos humanos, democracia e República: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 825-840.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Atividade legislativa — Projetos de Lei e outras proposições: PEC 10/2011*. Disponível em: <[www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=497549](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=497549)>. Acesso em: 31 mar. 2015.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Atividade legislativa — projetos de lei e outras proposições: PEC 52/2011*. Disponível em: <[www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=512217](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=512217)>. Acesso em: 31 mar. 2015.
- BUCCI, Maria P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUCCI, Maria P. D. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria P. D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria P. D. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-47.
- CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- COMPARATO, Fábio K. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- FIABANE, Danielle F. *Controle social: um novo frame nos movimentos sociais*. Dissertação (mestrado em administração pública e governo) — Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8233/Controle%20social\\_um%20novo%20frame%20nos%20movimentos%20sociais%20\(2\).pdf?sequence=5](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8233/Controle%20social_um%20novo%20frame%20nos%20movimentos%20sociais%20(2).pdf?sequence=5)>. Acesso em: 6 jan. 2015.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.
- HADADD, Fernando. *Programa de Metas 2013-2016*. São Paulo: 2013. Disponível em: <[www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/programasde-metas/plano-de-metas-sao-paulo-2013-2016.pdf](http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/programasde-metas/plano-de-metas-sao-paulo-2013-2016.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2015.
- HELD, David. Cosmopolitanism: ideas, realities and deficits. In: HELD, David; MCGREW, Anthony. *Governing globalization: power, authority and global governance*. Cambridge, UK: Polity, 2007. p. 305-324.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HORTA, Ricardo L.; ALMEIDA, Vera R.; CHILVARQUER, Marcelo. Avaliando o desenvolvimento da pesquisa empírica em direito: o caso do projeto pensando o direito. *Revista de Estudos Empíricos em Direito (Brazilian Journal of Empirical Legal Studies)*, v. 1, n. 2, p. 162-183, jul. 2014.
- MACPHERSON, Crawford Brough. *A democracia liberal: origem e evolução*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Sahar, 1978.
- MARQUETTI, Adalmir; SILVA, Carlos E. S. da; CAMPBELL, Al. Participatory economic democracy in action: participatory budgeting in Porto Alegre, 1989-2004. In: EASTERN ECONOMIC ASSOCIATION MEETINGS, 2009.



NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NUESTRA MENDONZA — SOMOS TODOS. *Portal*. Disponível em: <[www.nuestramendoza.org.ar/](http://www.nuestramendoza.org.ar/)>. Acesso em: 7 jan. 2015.

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

PEREIRA, Mauricio B. *A Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis*. São Paulo: Rede Nossa São Paulo. Disponível em: <[www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/ArtigoRedeCidades.pdf](http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/ArtigoRedeCidades.pdf)>. Acesso em: 6 jan. 2015.

PEREZ, Marcos A. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria P. D. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163-177.

RED CIUDADANA NUESTRA CÓRDOBA. *Portal*. 2016. Disponível em: <[www.nuestracordoba.org.ar/](http://www.nuestracordoba.org.ar/)>. Acesso em: 7 jan. 2015.

RED CIUDADANA SAN MARTIN DE LOS ANDES CÓMO VAMOS. *Portal*. Disponível em: <[www.sanmartincomovamos.com.ar/](http://www.sanmartincomovamos.com.ar/)>. Acesso em: 7 jan. 2015.

RED LATINOAMERICANA POR CIUDADES Y TERRITORIOS JUSTOS, DEMOCRÁTICOS Y SUSTENTABLES. *Portal*. Disponível em: <<http://redciudades.net>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

REDE NOSSA SÃO PAULO. *Agenda 2012 — Programa de Metas do Município de São Paulo*. Disponível em: <[www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/programasdemetas/lei-plano-de-metas-sao-paulo.pdf](http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/programasdemetas/lei-plano-de-metas-sao-paulo.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2015.

REDE NOSSA SÃO PAULO. *Cidades que já possuem Programa de Metas*. Disponível em: <[www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas/cidades](http://www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas/cidades)>. Acesso em: 8 ago. 2016.

REDE NOSSA SÃO PAULO. *Programa de Metas*. São Paulo: 2013. Disponível em: <[www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas](http://www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas)>. Acesso em: 31 mar. 2015.

SANTOS, Boaventura de S. Introdução geral à coleção. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.).

*Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. p. 13-27.

SANTOS, Boaventura de S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b. p. 455-559.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SÃO PAULO. *Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo*. São Paulo: Diário Oficial do Município, 26 fev. 2008.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0268677-21.2011.8.26.0000*.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0268677-21.2011.8.26.0000; nº 0230668-53.2012.8.26.0000*.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0268677-21.2011.8.26.0000; ADI nº 0111940-19.2013.8.26.0000*.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *ADI nº 0226883-88.2009.8.26.0000*.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SINTOMER, Yves et al. Transnational models of citizen participation: the case of participatory budget. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, article 9, 2012. Disponível em: <[www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9](http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9)>. Acesso em: 21 jul. 2016.

WEBER, Max. A política como vocação. In: WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret: 2006. p. 59-124.

### **Murilo Gaspardo**

É doutor em direito do estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e professor assistente doutor da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da (FCHS) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) — Campus de Franca — SP. E-mail: murilogaspardo@franca.unesp.br.

### **Mauro Ferreira**

É doutor em arquitetura e urbanismo pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (USP) e professor voluntário do Programa de Pós-graduação (Mestrado Profissional) em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da (FCHS) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) — Campus de Franca — SP. E-mail: mauroferreira52@yahoo.com.br.

Este artigo apresenta resultados parciais da pesquisa “Inovação institucional e democracia participativa: avaliação legislativa da Emenda do Programa de Metas”, financiada com recursos da Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) — Auxílio Regular/Processo no 2015/09185–9.