

## **Simpósio Temático**

### **Urbanismo na Sociedade de Risco: Violência Urbana e Vulnerabilidade Ambiental**

### **Serviços Urbanos e Cidadania: uma discussão acerca dos meios de controle social sobre as ações do poder público**

Eliane da Silva Bessa, Doutor  
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB/FAU/UFRJ)

## **Resumo**

O objetivo do trabalho é demonstrar que formas atuais de conduta social e procedimentos políticos, aspectos presentes na relação legalmente instituída entre o prestador dos serviços de saneamento e a população local, ainda são pouco analisados dentro de uma perspectiva que vincule o saneamento à cidadania, abordagem que certamente ampliaria o campo de estudos das políticas públicas.

Diante desse objetivo o trabalho discute, do ponto de vista teórico, a noção de cidadania, em relação a sua potencialidade de exercer direitos e gerar deveres no tocante à prestação de serviços urbanos, à luz não só de mecanismos de controle social, diretamente relacionados ao exercício da cidadania, como, também, de noções de múltiplos significados como as que envolvem os conceitos de qualidade de vida e qualidade ambiental urbana.

**Palavras-Chave:** cidadania, serviços urbanos e mecanismos de controle social

## **Abstract**

The objective of this paper is to demonstrate that current forms of social conduct and political procedures – elements present in the legally established relationship between sanitation firms and the local population – lack adequate analysis within a perspective which links sanitation to citizenship. This approach would certainly enlarge the discipline of public policies.

The paper discusses, from a theoretical point of view, the notion of citizenship as it relates to its potential to exercise rights and generate duties relative to the provision of urban utilities, not only regarding the mechanisms of social control directly related to

the exercise of citizenship, but also regarding the multiple meanings of terms such as quality of life and urban environmental quality.

relation legally established between the serviceable of the services of sanitation and the local population, they are still little analysed inside a perspective that links the sanitation to the citizenship, approach that certainly would enlarge the field of studies of the public policies.

**Keywords:** citizenship, urban services, mechanisms of social control

## **Introdução**

Estudos focados na questão das políticas públicas tendem, em geral, a centrar suas análises na distribuição dos recursos e investimentos públicos aplicados em prol de diferentes segmentos sociais, deixando, muitas vezes de lado, aspectos relacionados aos próprios interesses das populações locais, aos meios de controle social existentes, aos interesses partidários, enfim, a aspectos que nascem da organização da sociedade civil (Boneti, 2007).

A premissa do trabalho é a de que o saneamento é um direito da população e um dever do Estado. O não cumprimento desse direito significa que a população não está sendo atendida naquilo que lhe é essencial para a existência de uma vida digna, conforme estabelecido no parágrafo primeiro da Constituição Federal de 1988. O caráter de essencialidade presente no saneamento está associado tanto à saúde, por isso o saneamento é uma questão de saúde pública, como, também, à qualidade do ambiente onde se vive que está diretamente associado à qualidade de vida. Prescindir, portanto, desse direito é ferir um princípio da Carta Magna do país.

Havendo esse compromisso direto com a saúde pública e com a qualidade ambiental dos ambientes urbanos, o saneamento remete a toda uma discussão relacionada à formulação de políticas públicas que consigam estabelecer novos rumos na definição de um quadro de mudanças institucionais e políticas, de modo a garantir o acesso democrático não só aos serviços de saneamento como também à terra e à moradia que, com o saneamento, se constituem em princípios da Reforma Urbana.

Averiguar se as necessidades urbanas básicas da população estão sendo atendidas e como essas obrigações estão sendo executadas pelo poder público, é

tarefa obrigatória do pesquisador social que pretende analisar a capacidade da população de exercer direitos e deveres, mediante as manifestações de poder ao seu alcance e das forças políticas em jogo.

Sabe-se, contudo, que a consolidação de uma política democrática que assegure o exercício da cidadania é fruto de um processo participativo dos cidadãos, onde estão presentes questões como a cultura cívica, a capacidade de governança, a constituição de arranjos institucionais e a própria cultura política, como observa Fedozzi (2001).

Quando discutimos os referenciais teóricos do que conceituamos como cidadania (Bessa, 2006), assinalamos que, no caso brasileiro, ainda não se atingiu um patamar de cidadania como o referendado e vivenciado nos países desenvolvidos, principalmente no que concerne à qualidade de vida proporcionada pela disponibilidade de serviços de infra-estrutura urbana. As populações desses países costumam não só dispor integralmente de serviços essenciais com boa qualidade, como apresentam elevados índices de desfrute e controle da qualidade dos ambientes urbanos, o que faz a diferença entre a nossa realidade e a vivenciada por eles.

Se focalizarmos o fornecimento de serviços básicos no Brasil, constata-se que o caráter de essencialidade que deveria estar presente não faz parte da nossa cidadania, pela comprovação empírica de que parcelas inteiras da população não dispõem de serviços de saneamento ou deles não dispõem integralmente<sup>1</sup>; não há controle de qualidade dos serviços ofertados e o objetivo social de universalizar o serviço ainda se configura como luta política.

Embora o acesso ao saneamento seja um princípio constitucional não há, por questões diversas, entre elas as de fundo político e econômico, o cumprimento da lei. Acaba que esse acesso é restrito, longe de ser universal, e coloca de fora parcelas da população que, para disporem dos serviços de saneamento, precisam fazer da luta política o meio para o acesso que lhe é outorgado por direito, mas que na realidade não se realiza.

Os meios de controle social ao alcance da população, entre eles os mecanismos de luta, são justamente o que a coloca em movimento, isto é, que

<sup>1</sup> Os dados do IBGE sobre as diferenças regionais de saneamento permitem inferir que, quando comparadas as regiões, o baixíssimo índice apresentado pelas regiões norte e nordeste, em termos de atendimento de serviços de saneamento, é um pressuposto de que certamente as populações dos municípios mais pobres dessas regiões não devem dispor de qualquer tipo de serviço de saneamento.

dinamizam a cidadania por transformar o ato, a atitude, em ação, em possibilidade concreta de exercício da cidadania, abrindo espaço para a manifestação e para o questionamento da população frente àquilo que lhe deveria ser prestado por direito, que são os serviços públicos, seja pela administração pública, seja pela administração privada ou pela forma mista.

A noção de cidadania enfocada no trabalho está relacionada à potencialidade de exercer direitos e deveres da população, no sentido dos mecanismos que ela lança mão para realizar e alcançar ganhos sociais e políticos em relação, particularmente, aos serviços de saneamento.

Canclini (1999) diz que a noção política de cidadania se expande ao incluir direitos, tanto os inerentes às necessidades básicas dos indivíduos, quanto os que se encontram em processo de consumo<sup>2</sup>. Ao se relacionar essa noção com o estado da cidadania brasileira, em que pese a sua construção histórica, o que se pode inferir é uma cidadania permanentemente em luta pela inclusão de direitos advindos de uma sociedade conflituosa, predominada por desigualdades sociais.

Para se discutir o alcance e o limite de instrumentos de controle social que se encontram disponíveis aos cidadãos da sociedade brasileira, na luta pela aquisição de direitos, estipula-se, como referências, dois instrumentos legais que são: o Orçamento Participativo e o Código de Defesa do Consumidor. Apesar de apresentarem características bem diferentes entre si, sustentam o seu papel de abrirem os canais institucionais às reivindicações e aos questionamentos formulados pelos indivíduos da sociedade.

O Orçamento Participativo tem se firmado como um mecanismo democrático empregado por governos locais que compartilham com a população os processos decisórios sobre os investimentos realizados em seu território. Já o Código de Defesa do Consumidor é reconhecidamente um mecanismo eficaz, como lei, na regulação de conflitos entre os consumidores e os prestadores de bens e serviços.

Na questão da oferta de serviços de saneamento, o controle público sobre a prestação desse serviço, considerado de utilidade pública, torna-se inquestionável por duas razões: uma refere-se ao caráter, já mencionado, de essencialidade do serviço de saneamento e a outra pela característica de “monopólio natural”, o que significa

---

<sup>2</sup> A noção de consumo para Canclini, que o reconceitualiza, é entendida como “espaço que serve para pensar, onde se organiza grande parte da racionalidade econômica, sócio-política e psicológica nas sociedades” (Canclini, 1999, p.15).

requerer a existência, em uma só localidade, de apenas um prestador de serviços de água e esgotos sanitários.

Para exercer controle público sobre um serviço essencial sob o regime de monopólio deve haver um sistema de regulação bem estruturado, com regras claras, de modo a garantir a universalização do acesso e evitar que os cidadãos da sociedade sejam penalizados por tarifas excessivas em troca dos serviços prestados.

Da parte da sociedade, o controle se exerce por meio de mecanismos institucionais e legais disponíveis ao seu alcance. Analisar-se-á, em seguida, de forma breve, o poder de atuação de cada um dos instrumentos selecionados e o grau da sua eficácia como mecanismos de controle social.

### **A instituição do poder do Orçamento Participativo**

Um dos muitos aspectos inovadores da Constituição Federal de 1988 foi o de reconhecer a necessidade de ampliar as relações entre o poder governamental e a sociedade, por meio de variadas formas de organização social. Possibilitou, com isso, principalmente no nível municipal, a criação de instrumentos voltados para o direcionamento dessas novas relações sociais e o surgimento de várias fórmulas de operacionalização dos serviços públicos (Azevedo e Fernandes, 2005). Um desses instrumentos é justamente o Orçamento Participativo como um dos instrumentos de Gestão Democrática da Cidade, institucionalizado pelo Estatuto da Cidade.

Sánchez comenta que o

*surgimento do Orçamento Participativo (OP), ao que tudo indica, foi a primeira experiência ocorrida na sociedade contemporânea em que uma administração local, nascida de lutas sociais e de um partido popular e socialista como o Partido dos Trabalhadores - PT, criou um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos (Sánchez, 2002, p.13).*

Há, por conseguinte, essa identificação do Orçamento Participativo com o Partido dos Trabalhadores, o principal agente desse instrumento, que aparece como uma novidade democrática no seio de uma organização política fundada por valores tradicionais, como é o caso da sociedade brasileira<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Pesquisa realizada sobre as experiências de Orçamento Participativo no Brasil revela que 50% do total de experiências de OP estão ligadas a governos petistas. O restante se vincula a outros partidos ou alianças envolvendo vice-prefeitos, que fazem parte o PDT, o PSDB, o PFL e o PPB (Ribeiro e Grazia, 2003, p.15).

Como instrumento, o Orçamento Participativo apresenta certas características que são justamente as que lhe atribuem o caráter democrático e a interpretação de cidadania, na medida em que ao ampliar a participação da população de forma ativa na distribuição do orçamento, proporciona não só uma política de investimentos mais eqüitativa e menos desigual como também instiga o próprio envolvimento da população, que passa a se sentir comprometida e responsável pela alocação dos recursos orçamentários das políticas públicas.

A credibilidade do Orçamento Participativo costuma estar associada a governos que acatam de fato os mandatos populares e conseguem realizar os investimentos solicitados, visto que

*na tradição político-institucional do país, o orçamento público não implica a efetiva aplicação das determinações. A matéria orçamentária é promessa e autorização para que o Executivo realize. Sendo assim, a efetivação dos planos de investimento, votados pela população nos processos de Orçamento Participativo e, depois, ratificados pelas Câmaras Municipais, deve passar, ainda, pelo teste de coerência e de compromisso do próprio Executivo a fim de verificar sua capacidade para executar o mandato popular representado pelo OP (Sánchez, 2002, p.16).*

Os governos locais que conseguem deliberar dentro das suas limitações orçamentárias os investimentos indicados pelo Orçamento Participativo são governos que apresentam um outro perfil de gestão política, ou seja, seu comprometimento político é com a população e fora das práticas políticas clientelísticas.

De maneira geral, pode-se afirmar que, historicamente, o modelo de dominação política que se instituiu no Brasil, com características marcantes de uma forte presença do Estado e da inexistência de relações contratuais entre ele e a sociedade, gerou um sistema político que não responde pelos interesses da sociedade, e sim, por segmentos dela. Ou seja, são fatores gerados que acabam contribuindo para

*reforçar os processos de exclusão social e política dos setores populares das arenas decisórias do Estado e dos espaços públicos, sendo as suas demandas por políticas públicas incorporadas através de mecanismos clientelistas (e assistencialistas) e para fortalecer as elites dominantes através de processos*

*institucionais e/ou extralegais de privatização dos critérios de regulação e distribuição do fundo público (Fedozzi, 2001, p.92).*

Diante dessa tradição política, que impera no Brasil, a adoção de um mecanismo como o Orçamento Participativo, apesar de todos os problemas e conflitos que ele suscita, parece representar de fato um ganho social e político para a sociedade. Sendo o Orçamento Participativo um fator de mudança das relações entre a população local e o poder executivo municipal, por ele conseguir ampliar a participação dessa população na disputa sobre a alocação dos recursos públicos municipais, como se definem e atuam as suas regras de operacionalização e com quais tipos de dificuldades ele costuma se deparar?

A revisão da literatura sobre o Orçamento Participativo tem confirmado que é indubitável o papel democrático desse instrumento, pois decorre das reivindicações de movimentos populares diante das limitações da democracia representativa, que não conseguiu acabar com a segregação espacial e a exclusão social (Ribeiro e Grazia, 2003); pode ser compreendido como uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa (Avritzer, 2005), é considerado um poderoso instrumento para a busca de maior equidade e igualdade social, política e econômica (Sánchez, 2002).

A literatura também destaca os trabalhos que analisam as experiências de Orçamento Participativo, os quais têm revelado que mesmo com as tensões e os conflitos que envolvem um mecanismo dessa natureza, os dados são positivos em termos de avaliação do instrumento, como um mecanismo de cidadania e de apropriação de direitos constitucionais (Ananias, 2005; Gomes, 2005). O relato de experiências ajuda, do mesmo modo, a formular um questionamento maior em relação a esse entendimento consensual de que o instrumento introduz uma mudança institucional favorável à cidadania, ao indagar se há realmente transformação da cultura política daqueles que participam dos processos decisórios do Orçamento Participativo, o que demanda novas investigações (Fedozzi, 2001).

Não há dúvidas de que o Orçamento Participativo é um instrumento que permite a interação, de forma mais estreita, da população com os mecanismos de poder, na medida em que esta população (através dos seus representantes) é parte integrante da ação pela sua participação ativa, em termos decisórios, na definição das diretrizes orçamentárias do município.

## **A instituição do Código de Defesa do Consumidor**

Antes de existir a Lei de Defesa do Consumidor, cuja promulgação foi em 1990, as relações de consumo eram regidas pelo Código Civil, de 1917, que acompanhou os contratos assinados até a data da entrada em vigor do novo Código Civil em 2002. Segundo Marques, o novo Código passa “a regular, de forma unificadora, as obrigações civis e comerciais, sem afetar o Código de Defesa do Consumidor, mas servindo a este de nova base conceitual” (Marques, 2002, p.41).

No entanto, há uma sobreposição de Códigos, o antigo e o novo, em relação aos contratos. Estes, quando anteriores à entrada em vigor do novo Código, mesmo que regulados pelo Código de Defesa do Consumidor, continuam a ser interpretados baseados no antigo Código Civil. Com isso, geram-se várias tendências de interpretação contratual. A observação de Nunes ajuda a entender os pressupostos dessas várias tendências:

*em relação ao direito civil, pressupõe-se uma série de condições para contratar, que não vigem para relações de consumo. No entanto, durante praticamente o século inteiro, no Brasil, acabamos aplicando às relações de consumo a lei civil para resolver os problemas que surgiram e, por isso, o fizemos de forma equivocada. Esses equívocos remanesceram na nossa formação jurídica, ficaram na nossa memória influenciando na maneira como enxergamos as relações de consumo, e, atualmente, temos toda sorte de dificuldades para interpretar e compreender um texto que é bastante enxuto, curto, que diz respeito a um novo corte feito no jurídico, e que regula especificamente as relações que envolvem os consumidores e os fornecedores (Nunes, 2004, p.2).*

Juridicamente, o Código de Defesa do Consumidor é compreendido como uma lei de grande alcance social para a sociedade brasileira, pois ao estabelecer normas e procedimentos nas relações jurídicas de consumo, fixou um mecanismo de controle sobre a ação do capital direcionada ao consumidor<sup>4</sup>.

Promulgado como Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor foi criado como um subsistema autônomo e vigente no ordenamento jurídico da Constituição Federal. Nunes afirma que “a Lei nº 8078/90 é

<sup>4</sup> O Código de Defesa do Consumidor entende como consumidor (grifo meu) tanto a pessoa física como a jurídica. A questão importante é a do reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor como aquele que recebe modelos de produção prontos, dos quais ele não participou da concepção. O consumidor é mero espectador, por essa razão, vulnerável (Nunes, 2004).

Código por determinação constitucional (conforme art. 48 do ADCT/CF), o que mostra, desde logo, o primeiro elemento de ligação entre ele e a Carta Magna” (Nunes, 2004, p.65). Além disso, o Código de Defesa do Consumidor é uma lei principiológica o que significa que ela atinge toda e qualquer relação jurídica que seja caracterizada como de consumo e que esteja submetida ao ordenamento de outras normas jurídicas. O caráter principiológico é a consagração dos princípios constitucionais como cláusulas pétreas, ou seja, que não podem ser alteradas. Entre elas é dever absoluto do Estado a defesa do consumidor (Nunes, 2004).

No tocante à natureza jurídica dos serviços, o Código de Defesa do Consumidor dispõe que estes englobam tanto os serviços prestados por entidades privadas quanto pela administração pública, incluindo-se - nesta última - as concessionárias de serviços públicos. Os serviços são legalmente definidos como qualquer atividade fornecida ao mercado de consumo, com exceção dos não remunerados e dos decorrentes das relações trabalhistas. Assim, de acordo com Marques, aplica-se o Código de Defesa do Consumidor, “aos serviços públicos referentes ao fornecimento de água, energia elétrica, gás, telefonia, transportes públicos, financiamento, construção de moradias populares etc” (Marques, 2002, p.487).

Portanto, os serviços públicos executados mediante o regime de concessão estão igualmente submetidos à aplicação das normas do Código de Defesa do Consumidor, onde o princípio da continuidade deve ser observado, segundo Marques, na prestação dos serviços públicos concedidos,

*imposto tanto pelas normas de proteção do consumidor como pelas regras do Direito Administrativo. O descumprimento do dever de continuidade gera, além de sanções administrativas, a reparação de danos causados, incidindo responsabilidade objetiva da prestadora de serviço... cabe ao consumidor unicamente: a) a prova da efetiva ocorrência do dano; b) o nexo da causalidade entre a ação ou omissão da empresa e a ocorrência do dano; c) o montante do prejuízo (idem, p.488).*

Ainda de acordo com as observações de Nunes, a lei consumerista, como é também chamado o Código de Defesa do Consumidor,

*regrou especificamente os serviços públicos essenciais e sua existência, que por si só, foi de fundamental importância para impedir que os prestadores de*

*serviços públicos pudessem construir ‘teorias’ para tentar dizer que não estariam submetidos às normas do Código de Defesa do Consumidor. Aliás, mesmo com a expressa redação do art. 22, ainda assim há prestadores de serviços públicos que lutam na Justiça ‘fundamentados’ no argumento de que não estão submetidos às regras da Lei nº 8078/90. Para ficar só com um exemplo, veja-se o caso da decisão da 3ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo no agravo de instrumento interposto pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP. Nas razões do recurso do feito, que envolve a discussão a respeito de valores cobrados pelo fornecimento de água e esgoto (que o consumidor alega foram cobrados exorbitantemente), a empresa fornecedora fundamenta sua resignação ‘na não-subordinação da relação jurídica subjacente àquela legislação especial (o CDC)’. O Tribunal, de maneira acertada, rejeitou a resistência da SABESP: ‘indiscutível que a situação versada, mesmo envolvendo prestação de serviços públicos, se insere no conceito de relação jurídica de consumo. Resulta evidente subordinar-se ela, portanto, ao sistema do Código de Defesa do Consumidor (AI 181.264-1/0, rel. Des. J. Roberto Bedran, j.9-2-1993, v.u., RTJE 132/94, apud Nunes, 2004, p.99).*

A jurisprudência tem demonstrado a força protecionista do Código em relação ao consumidor, como apontado por Marques<sup>5</sup>.

Um outro exemplo de jurisprudência em relação ao corte no fornecimento de água e inadimplência do consumidor, por exemplo, mostra que o princípio da continuidade tem que ser observado<sup>6</sup>.

Essas citações fornecem o embasamento para confirmar o Código de Defesa do Consumidor como um instrumento de cidadania, na medida em que o seu papel, por ser a lei regulamentadora dos direitos e princípios constitucionais consumeristas, é

<sup>5</sup> Veja pesquisa de jurisprudência realizada por Namba, na Revista de Direito do Consumidor 36, p. 145 -146. Assim também o Juizado Especial do RS considera relação de consumo: “Consumo – Serviços – Corsan – Conservação de hidrômetro. Se a empresa concessionária de serviço público, no caso, de distribuição de água, não informou o consumidor da sua responsabilidade tocante à conservação do equipamento de medição (hidrômetro) e, ainda, não demonstrou que o consumidor tenha sido o causador dos danos no aparelho, procede o pedido para a desconstituição do débito (relativo ao conserto do hidrômetro), unilateralmente lançado. Recurso 01.596932457, Rel. Claudir Fidélis Faccenda, j. 18.12.1996, na Revista dos Juizados Especiais, vol. 18, dez. 1996, p. 71.

<sup>6</sup> “Fornecimento de água – Suspensão – Inadimplência do usuário – Ato reprovável, desumano e ilegal – Exposição ao ridículo e ao constrangimento. A Companhia Catarinense de Água e Saneamento negou-se a parcelar o débito do usuário e cortou-lhe o fornecimento de água, cometendo ato reprovável, desumano e ilegal. Ela é obrigada a fornecer água à população de maneira adequada, eficiente, segura e contínua, não expondo o consumidor ao ridículo e ao constrangimento. Recurso improvido” (REsp 201112/SC, Min. Garcia Vieira, j. 20.04.1999).

o de intermediar os conflitos que se instalam dentro das relações jurídicas de consumo.

Dentro do inovador sistema criado pela Lei nº 8.078/90 e sua regulamentação, Decreto Federal nº 2.181/97, vale destacar a importância dos Programas de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCONS, órgãos da administração direta que têm como principal atribuição a defesa dos direitos do consumidor como parte mais fraca nas relações de consumo.

O PROCON é o órgão público onde o consumidor dispõe de apoio tanto informativo, para efetuar um melhor consumo, quanto coibitivo, quando, por qualquer forma, tiver seus direitos violados.

Vale frisar, entretanto, que não se constitui em um órgão parcial, que credite razão unilateralmente ao consumidor supostamente lesado; mas, sim, uma instituição que visa operacionalizar a prática da ampla defesa - como princípio constitucional - através de um regular procedimento administrativo.

### **Estruturação e operacionalização do PROCON**

Os PROCONS, em número de 442 distribuídos pelo território nacional, integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), como previsto no Código de Defesa do Consumidor e em sua regulamentação, Decreto Federal nº 2.181/97, podem também ser órgãos municipais ou estaduais<sup>7</sup>.

Desse modo, o importante é que cada estado e município tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para criar a estrutura necessária para operacionalização das atividades do PROCON. O principal objetivo é orientar e defender os consumidores, o que fatalmente leva a que os produtores procurem oferecer bens e serviços de qualidade.

### **Avaliação dos mecanismos como instrumentos de cidadania – conclusões parciais**

Não há como estabelecer uma comparação da eficácia dos dois mecanismos, apresentados aqui, em relação ao papel que exercem junto à população, tendo em vista o conteúdo tão diferente dos seus propósitos. Não obstante, nada impede de avaliar o desempenho de cada um em relação ao objetivo do que pretendem alcançar: a representação dos interesses dos indivíduos da sociedade.

<sup>7</sup> O número de PROCONS existentes no território nacional pode variar, devido ao fechamento e abertura de postos.

O Orçamento Participativo, pelas suas próprias características políticas em se constituir num mecanismo democrático participativo, possibilita um exercício ativo de cidadania, pois ele envolve a população numa participação direta pela disputa por investimentos relacionados à melhoria das condições de vida.

O ganho social e político, decorrente dessa prática participativa, consiste em que o Estado, através do governo local, passe a legitimar as reivindicações colocadas pelos movimentos sociais organizados, reconhecendo-as como direitos. O próprio discurso dos órgãos públicos, segundo Jacobi, se transforma “incorporando paulatinamente as demandas da população dos bairros que reivindicam acesso a serviços urbanos básicos” (Jacobi, 2002, p.18). Constatação formulada pelo autor ao analisar a gestão de políticas sociais em quatro municípios de São Paulo, incluindo a própria capital (Jacobi, 2002).

Levando-se em conta o acentuado desequilíbrio social da sociedade brasileira, o Orçamento Participativo se coloca, assim, como uma força política para os segmentos de renda mais baixa e, principalmente, para os que se encontram numa situação de exclusão. Em outras palavras, ele abre o espaço político-institucional, mediante participação e controle, para uma distribuição de investimentos públicos menos desigual em termos sócio-espaciais.

Essa perspectiva lhe concede uma amplitude de alcance social maior ao abarcar segmentos de classe, que fatalmente ficariam de fora dos investimentos de praxe realizados pelos governos, para ficarem submetidos, unicamente, à decisão de investimentos decorrentes de práticas políticas eleitoreiras.

Já o Código de Defesa do Consumidor, pela sua especificidade jurídica, limita seu campo de atuação aos que se colocam na condição de consumidores/usuários, dentro dos princípios estabelecidos pelas relações sociais capitalistas, entre eles, o da relação mercantil, isto é, o da compra e venda de um bem ou produto. Essa limitação não significa que, do ponto de vista social, seu alcance como instrumento de cidadania seja reduzido. Ao contrário, o Código tem se revelado como um ganho para a sociedade por viabilizar a conquista dos direitos consumeristas previstos na Constituição Federal de 88. Enfim, o Código de Defesa do Consumidor equaliza os indivíduos da sociedade, independentemente da situação social de classe, ao colocarem todos na mesma condição de consumidores.

Ambos os instrumentos podem ser considerados os meios de controle social disponíveis à população para reivindicação de direitos sociais.

### **Referências bibliográficas**

- ANANIAS, P.**, Orçamento Participativo – Por que o implantamos em Belo Horizonte? in: Azevedo, S. Fernandes, R. B. (orgs.). Orçamento Participativo – construindo a democracia. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2005.
- AVRITZER, L.**, Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas in: Azevedo, S. Fernandes, R. B. (orgs.). Orçamento Participativo – construindo a democracia. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2005.
- AZEVEDO, S. FERNANDES, R. B.** (orgs.). Orçamento Participativo – construindo a democracia. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2005.
- BESSA, E.**, Saneamento e Cidadania: privatização, municipalização e mecanismos de controle. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação da SS/UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.
- BONETI, L. W.**, Políticas Públicas por Dentro. Ijuí, Ed. Unijuí, 2007.
- CANCLINI, N. G.**, Consumidores e Cidadãos. Conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1999.
- FEDOZZI, L.**, Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, Rio de Janeiro: FASE-UFRJ/IPPUR, 2001.
- GOMES, M. A.**, Orçamento Participativo de Belo Horizonte: um instrumento de planejamento da gestão democrática in: Azevedo, S. Fernandes, R. B. (orgs.). Orçamento Participativo – construindo a democracia. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2005.
- JACOBI, P.**, Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania. Rio de Janeiro, Ed. Fund. Getúlio Vargas, 2002.
- MARQUES, C. L.**, Contratos no Código de Defesa do Consumidor. O novo regime das relações contratuais. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- NUNES, L. A. R.**, Curso de Direito do Consumidor. São Paulo, Ed. Saraiva, 2004.
- RIBEIRO, A. C. T. e GRAZIA de G.**, Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Petrópolis, Ed. Vozes, 2003.
- SÁNCHEZ, F.**, Orçamento Participativo. Teoria e prática. São Paulo, Cortez Editora, 2002.