

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS - PPGCJ  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITO ECONÔMICO

ALYNNE MENEZES BRINDEIRO DE ARAÚJO

ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO (OD) COMO INSTRUMENTO DE  
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: Estudo de caso do OD-João Pessoa.

JOÃO PESSOA  
2012

Alynne Menezes Brindeiro de Araújo

ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO (OD) COMO INSTRUMENTO DE  
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: Estudo de caso do OD-João Pessoa.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dra. Hertha Urquiza Baracho

JOÃO PESSOA  
2012

Alyne Menezes Brindeiro de Araújo

ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO (OD) COMO INSTRUMENTO DE  
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: Estudo de caso do OD-João Pessoa.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito para obtenção do título de Mestre.

Banca Examinadora:

Data de aprovação: \_\_\_\_\_

---

Prof. Dra. Hertha Urquiza Baracho

Orientadora:

Universidade Federal da Paraíba

---

Prof. Dr. Fredys Sorto

Universidade Federal da Paraíba

---

Prof. Dra. Iranice Gonçalves Muniz

Centro Universitário de João Pessoa (Unipê)

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por todo o seu amor e ternura;

À minha mãe, pelo exemplo de mulher guerreira e determinada;

Ao meu pai, por me apoiar e incentivar nas escolhas que fiz para minha carreira;

À minha orientadora, prof. Hertha Urquiza, por toda paciência, dedicação e interesse em orientar esta dissertação. Agradeço todos os apontamentos, críticas e soluções para os desafios encontrados na pesquisa.

Ao prof. Dr. Gustavo Tavares da Silva, por todo conhecimento e experiência que me passou durante os encontros do GRUPHIR- Grupo de Pesquisa em História e Regionalização da Universidade Federal da Paraíba.

Aos servidores da Prefeitura Municipal de João Pessoa, pela disponibilidade em me repassar os dados mínimos sobre a gestão pública e o Orçamento Democrático.

## RESUMO

Este trabalho visa analisar a experiência do Orçamento Democrático de João Pessoa, enquadrando-o como uma experiência de democracia participativa, que é trazido como o modelo mais legítimo de exercício do poder político, já que permite o debate público entre o Estado e a população de forma a conduzir a atuação do governo em favor dos reais interesses dos cidadãos. A participação popular prevista na Constituição da República brasileira de 1988 concedeu ao cidadão o direito de deliberar acerca das decisões a serem tomadas pelo Estado, com o propósito de satisfazer as demandas sociais, servindo como meio para consolidação da cidadania. Ao mesmo tempo, propiciou o desenvolvimento da política da justiça distributiva, que se traduz na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Apesar de não ser um instrumento com previsão expressa no texto constitucional, o Orçamento Democrático consegue reunir essa lógica, pois cria condições para que o debate público seja possível e o orçamento público seja definido em razão das prioridades aí elencadas. Na experiência de João Pessoa, o trabalho sugere que esse arranjo propiciou maiores investimentos do poder estatal nas regiões mais carentes da cidade.

**Palavras-chave:** democracia participativa. cidadania. Justiça distributiva.

## ABSTRACT

This work has the purpose to analyze the experience of the Democratic Budget in the city of João Pessoa, putting it as an experiment in participatory democracy, which is considered as the model more legitimate exercise of political power, as it allows the public debate between the State and the population that leads government action in favor of the real interests of citizens. Popular participation expressed in the Constitution of the Republic of 1988 granted citizens the right to deliberate about the decisions made by the State with the purpose of satisfy the social demands, serving as a way to achieve the consolidation of citizenship. At the same time, provided the development policy of distributive justice, which translates the improvement of quality of the life of citizens. Although is not an instrument expressed in the constitution text, the Democratic Budget can reunite this logic, it creates conditions for the public debate is possible and the budget should be set because of the priorities listed here. In the experience of João Pessoa, the work suggests that this arrangement provided higher investments of state power in the poorest regions of the city.

**Keywords:** participatory democracy. citizenship. distributive justice.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

	p.
Mapa 1- Divisão da cidade de João Pessoa em Regiões Orçamentárias	83

## LISTA DE TABELAS

	p.
Tabela 01- Divisão de João Pessoa em Regiões Orçamentárias	81
Tabela 02- Índice de exclusão/inclusão em autonomia do cidadão	98
Tabela 03- Índice de exclusão/inclusão em qualidade de vida	100
Tabela 04- Índice de exclusão/inclusão em desenvolvimento humano	101
Tabela 05- Percentual de atuação do poder público em João Pessoa	104
Tabela 06- Unidades habitacionais construídas em João Pessoa	107

## LISTA DE SIGLAS

a.C.	antes de Cristo
AP	Ação Popular
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAIS	Centro de Atendimento Integral à Saúde
CAME	Centro de Atendimento Médico Especializado
CEDEST	Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais
CEO	Centro Especializado Odontológico
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CREI	Centro de Referência em Educação Infantil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNPP	Fórum Nacional de Participação Popular
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEE	Instituto de Estudos Especiais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEB	Movimento de Educação de Base
OD	Orçamento Democrático
OD-JP	Orçamento Democrático de João Pessoa
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações não-governamentais
OP	Orçamento Participativo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNH	Programa Nacional de Habitação
PPA	Plano Plurianual
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSF	Programa de Saúde da Família
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social
SAMU	Serviço Móvel de Urgência
SEMHAB	Secretaria Municipal de Habitação.
STRANSP	Secretaria da Transparência Pública
TRE-PB	Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
USF	Unidades de Saúde da Família
UTI	Unidade de Terapia Intensiva
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	15
1.1 O início da democracia .....	15
1.1.1 Os pilares institucionais dos governos democráticos.....	16
1.1.2 Os dois tipos de liberdade .....	17
1.2 O modelo representativo e seus limites .....	20
1.3.O novo paradigma democrático apresentado pela doutrina .....	26
1.4 A concepção deliberativa na teoria democrática participativa .....	29
1.4.1 O paradigma comunicativo de Habermas.....	31
1.4.2 Uma concepção dialógica da deliberação .....	35
1.4.3 Institucionalização da participação .....	37
1.5 Em defesa da democracia .....	38
2 PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DO BRASIL .....	43
2.1 Herança da gestão pública no Brasil .....	43
2.2 A “reforma” do Estado.....	48
2.2.1 O contexto da reforma .....	49
2.2.2 Ponderações sobre a reforma estatal.....	50
2.2.3 O novo modelo da administração pública .....	54
2.3 A cidadania no discurso jurídico brasileiro.....	56
2.4 Mecanismos de participação social na Constituição Federal.....	61
3 ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO EM JOÃO PESSOA .....	66
3.1 Participação e poder local.....	66
3.2 Orçamento Participativo no Brasil.....	69
3.2.1 Histórico dos OPs brasileiros.....	71
3.2.2 Características comuns dos OPs.....	73
3.3 Orçamento democrático em João Pessoa .....	78
3.3.1 Marco Inicial e peculiaridades.....	78
3.3.2 O procedimento de institucionalização da participação .....	81
3.3.3 Ciclos do OD-JP. ....	85
4 O ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO .....	89
4.1 Estado e desenvolvimento.....	89
4.2 Participação e desenvolvimento .....	93
4.3 Redistribuição no âmbito dos Orçamentos Participativos .....	96
4.4 Efeito redistributivo do Orçamento Democrático em João Pessoa .....	98
4.4.1 Análise dos indicadores da exclusão/inclusão social da cidade antes da implantação do OD.....	98
4.4.2 Inversão de prioridades: relação entre obras realizadas e regiões orçamentárias.....	104
4.4.2.1 Infraestrutura e saneamento básico .....	106
4.4.2.2 Habitação .....	107
4.4.2.3 Educação .....	110

4.4.2.4 Saúde .....	111
4.4.3 Avaliação e desafios .....	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	115
REFERÊNCIAS.....	118

## INTRODUÇÃO

A tradição política brasileira costuma ser exposta como marcada pela dominação pelas elites patrimonialistas, pela corrupção e responsável pela formação de uma sociedade em que há a marginalização, social e política, dos segmentos de baixa renda. Esse cenário propiciou a formação de uma sociedade com enormes desigualdades sociais.

A construção do novo conceito de cidadania, que conduziu à Constituição de 1988, criou condições para que as forças políticas iniciassem experiências de participação popular nas ações do governo, de forma a elaborar as políticas públicas em razão dos atores beneficiados.

Essa participação tornou-se relevante na conjuntura atual da gestão pública brasileira, não apenas pelos valores democráticos que traz consigo e que estavam até então escondidos, mas porque veio dar resposta à incapacidade do Estado em estabelecer e executar suas políticas públicas. O processo de participação popular tem avançado no sentido da democratização das relações entre o Estado e a sociedade, e um exemplo claro desse fenômeno são as chamadas experiências de orçamento participativo ou democrático.

O Orçamento Democrático é uma forma de participação direta da população em diferentes fases da preparação e implementação orçamentária, com uma preocupação especial de definição de prioridades, a partir de critérios objetivos, para distribuição dos recursos de investimentos nos vários setores de atuação governamental.

A partir desse pressuposto, pretende-se responder à seguinte problemática: o Orçamento Democrático pode ser visto como um instrumento de democracia participativa, para a construção de um consenso acerca das reais necessidades dos cidadãos e das decisões do governo, que em geral são marcadas por uma burocratização e tecnocracia hierarquizada?

O objetivo geral desta pesquisa constitui-se em investigar se a democracia participativa, em especial o Orçamento Democrático, é capaz de melhorar aspectos de qualidade de vida da sociedade, vez que é norteado pela redistribuição dos recursos da cidade em favor dos grupos sociais mais vulneráveis.

Assim, far-se-á uma contextualização jurídica, econômica, social e política da gestão pública brasileira, partindo-se da análise do surgimento e evolução da democracia participativa, passando pelo estudo dos instrumentos para implementação da participação popular, precisamente o Orçamento Democrático, que será analisado em todos os seus ângulos e aspectos, inclusive as técnicas utilizadas nas diferentes regiões do país, em razão da estrutura administrativa existente.

Nesse contexto, o universo da pesquisa abrange experiências de Orçamento Participativo que obtiveram êxito no país, e especialmente o Orçamento Democrático (OD) desenvolvido da cidade de João Pessoa, utilizando-se como técnica de pesquisa a documental e a bibliográfica, com o levantamento de dados acerca dos resultados obtidos com o OD-João Pessoa.

Assim, a presente dissertação foi estruturada em quatro capítulos.

No primeiro capítulo serão abordadas as diferentes vertentes da teoria democrática contemporânea, na perspectiva de diferentes teóricos democráticos, limitando-se ao estudo das teorias da democracia participativa. A análise visa enquadrar o Orçamento Participativo como um mecanismo típico de democracia participativa.

O segundo capítulo terá como objeto os mecanismos atuais de participação social na gestão pública brasileira. Nesse sentido, far-se-á um estudo sobre o surgimento da estrutura administrativa no Brasil como meio de subsidiar a característica patrimonialista da sua gestão pública e contextualizar a passagem para uma administração mais democrática, e voltada para participação popular na formulação de políticas públicas, trazendo como exemplo participativo a experiência dos Orçamentos Participativos.

O terceiro capítulo se aterá a caracterizar o Orçamento Participativo no Brasil, utilizando-se do estudo de algumas experiências localizadas, com suas características próprias. Este capítulo também abordará o Orçamento Democrático implantado na cidade de João Pessoa, com seu desenho institucional e peculiaridades.

No quarto e último capítulo abordar-se-á a questão do desenvolvimento e a capacidade do Orçamento Democrático de intervir na melhoria da qualidade de vida das sociedades participativas, na medida em que incute nos cidadãos maior senso

de responsabilidade, uma vez que passam a cobrar do poder público o atendimento de suas reais necessidades e a destinação das verbas públicas.

Assim, analisando dados estatísticos do Orçamento Democrático em João Pessoa, pretende-se investigar com o presente estudo se a eficiência desse mecanismo democrático de participação poderá resultar em um maior desenvolvimento social local.

## **1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

No decorrer da história, pode-se detectar uma variada e rica concepção acerca da democracia, desde a sua inicial construção no pensamento grego até o sofisticado sentido de democracia participativa, voltado a novos espaços de deliberação pública, que canalizam as demandas populares e propiciam uma maior interferência na tomada de decisões políticas.

Nessas novas experiências democráticas, deve-se buscar uma relação mais estrita entre Estado e sociedade, prezando-se pela autonomia popular e pela distribuição de bens em razão das necessidades sociais apresentadas, ideal que desponta, por exemplo, quando da implantação dos orçamentos participativos nos governos brasileiros, a ser estudado nos capítulos seguintes.

### **1.1 O início da democracia**

Etimologicamente, democracia deriva do grego *demos* (povo) e *kratos* (poder), o que significa dizer que democracia designa poder do povo, núcleo esse que se conserva até hoje, apesar da carga semântica que adquiriu no decorrer do tempo, dando o povo, como a fonte do poder.

O ideal democrático desponta no berço da Grécia antiga, século V, a.C., reconhecendo-se a Cidade-Estado (*Polis*) grega como o local da origem da política, onde surgiram as ideias de Constituição, leis e jurisdição. Lá, entretanto, ao contrário dos séculos modernos, a dimensão política da democracia prevalecia sobre a dimensão privada.

Ademais, a democracia que Atenas forneceu ao Ocidente caracterizava-se por um regime que pregava que “todos os cidadãos” poderiam participar do governo, o que a limitava, ao passo que somente os considerados cidadãos eram soberanos, dos quais se excluía os escravos e as mulheres, que eram considerados inferiores, além dos metecos, estrangeiros que residiam em Atenas.

Em contexto, a democracia ateniense, e em outras cidades gregas, era direta, e a assembleia do povo reunia-se na chamada *Ágora*, local em que podiam deliberar publicamente. Esse modelo, entretanto, não se mostrou compatível com os Estados modernos, em razão de suas dimensões territoriais, que impediria a convocação de todos os cidadãos em praça pública para deliberarem sobre as decisões da vida pública, vigorando, desta forma, o regime representativo em primazia.

### 1.1.1 Os pilares institucionais dos governos democráticos

Os princípios que vão edificar a formação do ordenamento institucional constitucional do regime democrático envolvem conceitos como Constituição, política, noção de povo e cidadania, além da compreensão do que sejam lei e legalidade. Mas,

É certo que os princípios normativos originários da democracia não constituem referências inabaláveis de certeza política. Contudo, é preciso saber reconhecer que, apesar de sua relativa mutabilidade no decorrer dos séculos, eles ratificam a autoridade da palavra pública no que tange ao direito político.<sup>1</sup>

A Constituição no mundo moderno ocupa um papel de destaque no direito político dos Estados, e, segundo Daniel Sarmento, “passa a ser enxergada como a encarnação dos valores superiores da comunidade política, que devem fecundar todo o sistema jurídico”.<sup>2</sup>

No mundo antigo, a Constituição designava o próprio fundamento da política da Cidade-Estado, sem precisar apresentar-se como aparelho jurídico e solene de normas escritas, não tendo o status que assume no mundo moderno. Em Atenas, a

---

<sup>1</sup> GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** Tradução: Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 41.

<sup>2</sup> SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: NOVELINO, Marcelo (org). **Leituras Complementares de Direito Constitucional. Teoria da Constituição.** Salvador: JusPodivm, 2009. p. 62.

Constituição democrática foi marcada pela participação de todos os cidadãos na organização e funcionamento da Cidade-Estado, assim a “cidadania” configura-se como uma categoria central da existência política e constitui um dos pilares da ordem democrática.

Ainda na Cidade-Estado formada em Atenas o povo passou a ser o depositário da cidadania, assumindo as obrigações e as prerrogativas da vida política, permitindo um maior acesso de pessoas à cidadania ativa, fazendo-se a “pátria da democracia”. E a cidadania plena nas Cidades-Estados não se limitava a mera formalidade, mas definia-se pela participação na vida pública, sendo o povo detentor do poder soberano, principal indicador da democracia.

É bem verdade que, em Atenas, não eram todos considerados cidadãos, como outrora dito, mas a premissa fundamental da democracia, que perdura até hoje, é o princípio segundo o qual a soberania pertence a um conjunto de cidadãos que forma o “povo”. Na trajetória da democracia, o conceito de povo adquiriu importância tamanha que o governo do povo e pelo povo passou a exigir o reconhecimento dessa soberania, de que o poder político pertença a todos.

O conjunto de leis, em defesa da legalidade, também constitui um pilar democrático, sendo, desde Atenas, garantia da ordem e proteção do povo contra qualquer forma de tirania, já temida por Platão (“As leis”) que definia como sendo decisões políticas da massa e por Aristóteles (“Retórica a Alexandre”) como uma ordem determinada como um acordo comum (homologema) da Cidade-Estado<sup>3</sup>. Assim, o respeito às leis é condição fundamental para se alcançar a liberdade dos cidadãos, o que se perdura até os Estados modernos.

### 1.1.2 Os dois tipos de liberdade

É bem verdade que o conceito de liberdade não corresponde ao mesmo da modernidade, mas acompanhou o reconhecimento da cidadania, sempre presente nas democracias antigas e na democracia moderna. O quadro comparativo apresentado por Benjamin Constant, na Conferência intitulada *La Liberté des*

---

<sup>3</sup> GOYARD-FABRE, 2003. p.52.

*Anciens comparée à celle des Modernes*, proferida em 1819, entre a liberdade individual dos modernos e a liberdade política dos antigos não exclui a necessidade de participação política dos cidadãos nas decisões a serem tomadas pelo Estado.

Constant parte da tese de que a liberdade antiga era apropriada para aquela época, em que os cidadãos exerciam sua cidadania coletiva e diretamente, enquanto a liberdade moderna encaixa-se na atualidade, em que teve impulso a independência individual, ou seja, cada qual adequada para o seu tempo. Assim, não se poderiam utilizar-se critérios antigos para reivindicar a liberdade do presente, tampouco as instituições que pregam a liberdade na atualidade poderiam se introduzir na antiguidade, pela simples incompatibilidade das condições humanas.

Sob esse enfoque, Constant estabelece os conceitos de liberdade dos antigos e liberdade dos modernos. Para descrever esta última, parte do chamado senso comum dos homens modernos, descrevendo inúmeros atos praticados por qualquer cidadão que venha a designar a liberdade: como “o direito de não submeter-se senão às leis, não poder ser preso, nem detido, nem condenado, nem maltratado de nenhuma maneira, pelo efeito da vontade arbitrária de um ou de vários indivíduos.”, dentre outros direitos.<sup>4</sup> Assim, seria a liberdade da pessoa de fazer o que quisesse sem a intervenção do Estado, numa tentativa de proteger os direitos individuais.

Por outro lado, descreve a liberdade dos antigos como sendo o direito de atuar em praça pública, delibera sobre atos de gestão, mas, ao mesmo tempo, ressalta a submissão ao poder público, ou seja, “o indivíduo, quase sempre soberano nas questões públicas, é escravo em todos seus assuntos privados”.<sup>5</sup> Destaca ainda que essa contradição também é existente na liberdade dos modernos, enquanto livre em relação a sua vida privada, seria soberano apenas em aparência.

Constant estabelece, dentre critérios econômicos, históricos, geográficos e culturais, as razões pelas quais havia essa distinção entre liberdade dos antigos e dos modernos e suas consequências: primeiramente, a questão dos escravos, que privou a população livre de tempo para deliberar acerca das matérias públicas; vez que, agora, precisariam trabalhar. Outro fator distintivo seria a extensão territorial

---

<sup>4</sup> CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. **Filosofia política**. Tradução: Laura Silveira. Rio Grande do Sul: L e PM editores, 1985. p. 10.

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 11.

superior dos estados nacionais, comparados aos estados antigos, que diminuiria a importância política do cidadão, considerado individualmente, e sua “influência pessoal é um elemento imperceptível da vontade social que imprime ao governo sua direção”.<sup>6</sup> O crescimento do comércio também foi motivo que levou à distinção conceitual, vez que veio atender às necessidades dos homens, independente da intervenção do poder público.

Conclui que a liberdade dos antigos é definida como o direito do cidadão de participar do poder coletivo, ao passo que a liberdade dos modernos resume-se no exercício dos direitos privados. Enquanto os antigos faziam sacrifícios para terem garantidos seus direitos políticos, orgulhando-se do seu voto, os modernos não conseguem perceber, ou lhes é extraída tal garantia, a influência que exercem nas questões públicas<sup>7</sup>, numa verdadeira apatia política.

Constant ainda expõe os perigos encontrados em cada conceito de liberdade, que também são diversos entre si:

O perigo da liberdade antiga estava em que, atentos unicamente à necessidade de garantir a participação no poder social, os homens não se preocupassem com os direitos e garantias individuais. O perigo da liberdade moderna está em que, absorvidos pelo gozo da independência privada e na busca de interesses particulares, renunciemos demasiado facilmente a nosso direito de participar do poder público.<sup>8</sup>

Entretanto, o fato de os cidadãos não se interessarem ou não possuírem tempo para deliberar acerca das questões de ordem pública, mas, tão somente, de suas vidas privadas, pode caracterizar o individualismo. E isso fez com que Constant pregasse, ao final da sua Conferência, que deveria haver um equilíbrio entre a liberdade apregoada pelos antigos e pelos modernos, assim dispendo:

É preciso que as instituições terminem a educação moral dos cidadãos. Respeitando seus direitos individuais, protegendo sua independência, não perturbando suas ocupações, devem, no entanto, consagrar a influência

---

<sup>6</sup> CONSTANT, 1985. p.14.

<sup>7</sup> *Ibid.* p.15.

<sup>8</sup> *Ibid.* p.23.

deles sobre a coisa pública, chamá-los a participar do exercício do poder, através de decisões e de votos, garantindo-lhes o direito de controle e vigilância pela manifestação de suas opiniões e, preparando-se desse modo, pela prática, para essas funções elevadas, dar-lhes ao mesmo tempo o desejo e a faculdade de executá-las.<sup>9</sup>

Desta forma, Constant não atribui grau de importância maior a uma ou outra liberdade, mas reclama a liberdade civil juntamente com a liberdade política, como forma de esta garantir a fruição dos direitos privados.

O individualismo destaca-se pelo enaltecimento dos interesses privados e sua sobreposição aos interesses públicos e, na medida em que as pessoas se desinteressam em deliberar sobre os interesses da coletividade acabam por renegar o próprio exercício da liberdade. Assim, o cidadão deve se valer da liberdade política, que é um instrumento legítimo e democrático, para, participando das decisões públicas, poderem garantir a efetividade da independência privada, característica do ideal democrático.

Apesar de quase desaparecer durante a Antiguidade e Idade Média, vê-se que o ideal democrático perdurou desde as Cidades-Estados até a modernidade pelos seus princípios basilares, independente da evolução política, histórica e cultural das sociedades. Goyard-Fabre destaca que “por mais dolorosos e conflituosos que tenham sido os primeiros passos dados pela democracia em marcha, o ‘fato democrático’ acabou por se impor no século XIX como uma realidade histórico-política inegável”.<sup>10</sup>

## **1.2 O modelo representativo e seus limites**

Mesmo na perspectiva do ideal democrático, viu-se a necessidade de limitação do poder. Neste sentido, sua formação institucional exigiu procedimentos de representação, em que o poder não existia sem o consentimento do povo soberano, e uma Constituição que organizasse os Poderes, garantindo a legalidade.

---

<sup>9</sup> CONSTANT, 1985. p.25.

<sup>10</sup> GOYARD-FABRE, 2003. p. 192.

A expressão “democracia representativa” surge justamente dessa tendência em se limitar o poder, e se tornou axioma fundamental da democracia.

Precisamente no final do século XX a democracia representativa fortaleceu-se no Ocidente, deixando de ser cabalmente criticada pelas doutrinas políticas e pelos movimentos estudantis do início daquele século, passando a ser estimulada por esses próprios movimentos. Como destacado por Hirst, “a esquerda rendeu-se à democracia”, aceitando o governo representativo e seus padrões.<sup>11</sup>

A representação vai corresponder a um modelo de mandato em que o representante vai executar os atos que lhe foram delegados pelos mandantes. E essa unicidade do mandato vai justificar a instituição e o exercício do poder do Estado, como defendido por Hobbes em “O Leviatã”, que fez da representação o corolário básico do pacto social, que, em sua essencialidade, prevê que um corpo político represente o povo, povo este que lhe conferiu o poder que detinha, legitimando sua atuação.

O também contratualista Locke moldou sua teoria fundamentando-a na ideia da anuência do povo ao poder, em que se reconhecia o povo como entidade política que exercia seus poderes por meio de seus representantes, exigindo uma teoria da representação. Segundo Locke, cada indivíduo, ao ceder parte de seu poder ao representante adquiriria cidadania, uma vez que através dele participaria da gestão dos seus interesses e o governo estaria sob o controle da sociedade, já que o poder é obtido através da concessão do povo.

Um dos maiores defensores da democracia representativa, Mill, em seu “Governo representativo”, argumenta defendendo a forma de governo representativa como idealmente melhor:

[...] é evidente que o único governo capaz de satisfazer completamente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo possa participar; onde qualquer participação, mesmo na função pública mais modesta, é útil; um governo no qual a participação deverá ser, em toda parte, tão grande quanto permita o grau geral de aprimoramento da comunidade; e, no qual, nada menos possa ser desejado do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do estado. Porém, uma vez que é impossível, em uma comunidade maior do que uma única cidade, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não

---

<sup>11</sup> HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992. p.8.

ser de muito poucos, conclui-se que o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo.<sup>12</sup>

Para o autor, o único governo capaz de satisfazer as exigências do estado social é aquele em que os indivíduos participem, através da eleição do corpo representativo, defendendo que o voto é para todos, sob o manto do sufrágio universal.<sup>13</sup>

Entretanto, as formas de democracia representativa não estão livres de problemas, ao passo que proporcionam níveis muito baixos de prestação de contas pelo governo e de influência da sociedade no processo de tomada de decisão. Para Hirst, a moderna democracia de massa revela-se um completo fiasco pelos padrões estabelecidos por seus próprios proponentes, e a esquerda estaria aceitando e endossando um sistema deficiente de responsabilização democrática.<sup>14</sup> Nesse modelo democrático de massa, há baixa participação dos cidadãos nas instituições políticas básicas, resumindo-se, em regra, a eleições periódicas, tornando-se as escolhas adstritas, principalmente, aos grandes partidos políticos.

A alternativa buscada pelo Ocidente democrático foi a democratização, sem, contudo, destruir o sistema democrático representativo vigente, ou seja, tentou-se suprir as deficiências da democracia de massa com base na proposta de um “novo republicanismo”, no conceito de “cidadania”, em que haja participação ativa, principalmente no que tange ao seu papel na “sociedade civil”, e, também, nos “novos movimentos sociais”.<sup>15</sup>

Essa redemocratização, entretanto, não deve se fundar, tão somente, na elevação quantitativa da participação do cidadão, mas na ampliação do seu papel na tomada de decisões, demonstrando uma democracia efetivamente emanada do povo. Neste sentido, a participação deve ser no sentido de permitir a participação social no processo de elaboração, implementação e controle das políticas públicas, ou seja, um poder de ação concreta na esfera pública, sob pena de exclusão política e redução da democracia a um discurso meramente retórico.

---

<sup>12</sup> MILL, Jonh Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Tradução: Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. São Paulo: Escala, 2006. p.65.

<sup>13</sup> Também a defesa da democracia centrada no voto, Cf. SHUMPETER, (1961); SARTORI, (1994).

<sup>14</sup> HIRST, 1992. p.08.

<sup>15</sup> *Ibid.* p.09.

Contudo, ao mesmo tempo que a democracia representativa apresenta-se como um regime de sucesso, também tende ao fracasso. Se por um lado o Estado que detém o poder cedido pela sociedade passa a fornecer uma variedade de serviços e bens à população, que os movimentos sociais não seriam capazes de fornecer, por outro, o baixo nível de participação diminui a efetiva fiscalização das decisões estatais, que, quando desviadas, não visam o interesse público coletivo.

Na tentativa de responder ao questionamento de como sanar as falhas da democracia representativa, pugnando pela sua suplementação, e não sua suplantação, Hirst apresenta como estratégia de democratização o gerenciamento econômico por meio da representação corporativista dos grandes interesses organizados, como forma de fortalecer a influência popular sobre o governo. Neste sentido, propõe a descentralização do Estado “aumentando o papel da coordenação, da negociação e da influência, mesclando o Estado com a sociedade civil e construindo redes público-privadas de influência e formulação de políticas em níveis central, regional e local”<sup>16</sup>, já que acredita que uma reforma política não é facilmente aceita pelos grandes partidos políticos.

Assim, para ele, a verdadeira democracia seria caracterizada pelo pluralismo do Estado, que faz com que as instituições estatais exerçam suas funções com autonomia mínima, diminuindo o papel do governo central, o que daria maior autonomia às autoridades funcionais, regionais e locais, cuja função seria assegurar a paz pública e o estado de direito. Noutra banda, o pluralismo não tende a aniquilar a democracia representativa, substituindo-a por uma democracia funcional, mas a multiplicar os corpos representativos.<sup>17</sup>

Dentre os méritos da democracia funcional, que, repita-se, viria para acrescentar à representativa, estaria o fato de introduzir na classe política pessoas que não fossem puramente políticos profissionais, rompendo a dominação dos chamados “políticos de carreira”. Além disso, poria, sem disfarce, o corporativismo informal que já existe, ou seja, o lobby que já é feito pelos interesses organizados, junto aos representantes eleitos, trazendo à tona interesses sociais excluídos.

Para Hirst, o corporativismo, quando funciona, tem muitas vantagens práticas, entretanto, esse projeto possui várias fragilidades, como apontadas pelo próprio autor, a exemplo do risco de se representarem grupos de interesses

---

<sup>16</sup> HIRST, 1992. p. 14.

<sup>17</sup> *Ibid.* p.15.

dominantes. Se por um lado ele apresenta os limites da representação, por outro, não traz uma alternativa real a ela<sup>18</sup>, afirmando, inclusive, que a democracia é uma ferramenta tão poderosa de legitimação das ações que nenhum político sério, mesmo não obtendo sucesso no processo eleitoral, a questionaria, posto que, ao tempo que legitima a atuação do governo, enfraquece o controle sobre suas decisões.<sup>19</sup>

Entretanto, Hirst ainda afirma que quando comparada à realidade prática política moderna, a doutrina da democracia representativa traz enormes contradições e assertivas inverídicas, sendo a primeira delas o fato de que são os governos que tomam diretamente as decisões, e não o povo. “Os eleitores escolhem algumas pessoas envolvidas na tomada de decisão governamental, mas não podem escolher diretamente as decisões.”<sup>20</sup>

A segunda contradição apresentada por Hirst<sup>21</sup> parte da falsa ideia de que as leis são normas gerais universalmente aplicáveis e que, portanto, não poderiam ferir direitos individuais, sob o argumento que as leis foram formuladas sob o manto da democracia, já que elaboradas por aqueles a quem foram cedidas tais prerrogativas legislativas. Ocorre que, além de a grande maioria das leis disciplinarem a delegação de poderes ao executivo e a forma de atuação, muito frequentemente, são dirigidas a grupos específicos, seja para seu prejuízo, seja para seu benefício.

A terceira contradição encontrada seria o argumento de que não existe um processo único de representação, mas sim diferentes sistemas que vão caracterizá-la, que, de toda forma, excluem os eleitores da tarefa de tomarem decisões, restringindo sua atuação na escolha de partidos ou pessoas.<sup>22</sup> Neste sentido, a democracia passa a ser uma forma de poder sobre o povo e não pelo povo soberano, assegurando, tão somente, os benefícios da disputa política no processo eleitoral.

Apesar da limitada virtude trazida pelo autor à democracia representativa, qual seja, a de garantir a substituição periódica dos que estão no poder, esse mecanismo coloca líderes partidários no ápice da máquina administrativa, permitindo

---

<sup>18</sup> HIRST, 1992. p.20.

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 30.

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 34.

<sup>21</sup> *Ibid.* p. 34.

<sup>22</sup> *Ibid.* p.34-36.

que tomem decisões em favor de escolhas de uma minoria. Nesse sentido, os governos eleitos em sistemas multipartidários podem passar décadas no poder, por serem bem sucedidos e populares, e essa alternância de poder passa a ser fictícia, já que sempre vão representar grupos específicos.

Para Hirst<sup>23</sup>, há quatro áreas principais de preocupação no tocante à implementação da adequada democracia: a primeira delas é a inquietação quanto à tendência de a democracia representativa se transformar em “despotismo eletivo”, em que uma determinada classe política busca alcançar objetivos próprios; ao lado disso, corre-se o risco de que o burocrata exerça o poder sem fiscalização; a combinação de governo partidário e uma burocracia centralizada, e permanente, que administra e promove políticas, gera uma dupla pressão pelo segredo e controle da informação política, faz-se, nesses casos, uma administração leal ao governo, cuja prestação de contas cabe, tão somente, aos seus superiores, salvo se for conveniente qualquer tipo de divulgação com objetivo puramente político; por fim, surge a preocupação no tocante à dificuldade de implementação de programas de governo que busquem mudanças sociais e políticas, especialmente considerando o prazo da legislatura, visto que, geralmente, os seus sucessores políticos não dão continuidade aos projetos anteriores, tudo em razão da conhecida personalidade administrativa.

A existência de instituições representativas em nível nacional não basta para a democracia. O autor destaca que a sociedade precisa de mudanças substanciais para converter esse declínio democrático:

Qualquer partido que busque mudanças sociais precisa tornar o governo ao mesmo tempo mais confiável e mais sensível à sociedade como um todo. [...] Tornar o governo mais permanentemente obrigado a prestar contas e sensíveis à pressão e ao debate público pode de fato ajudar a tornar o processo de formulação e execução da política mais coerente e eficaz.<sup>24</sup>

Partindo desse entendimento, Bohman também não acredita que a votação e a representação possam exaurir “as possibilidades democráticas de sociedades

---

<sup>23</sup> HIRST, 1992. p. 40.

<sup>24</sup> *Ibid.* p.41.

complexas e pluralistas”.<sup>25</sup> Destaca evidências históricas de que esses dispositivos nem sempre solucionam os problemas que deveriam resolver, como o fato de que instituições representativas não necessariamente aperfeiçoam a opinião pública, e de que a votação não resolve os problemas das preferências diversas.

Por outro lado, para Hirst<sup>26</sup>, seria absurdo crer na ideia de que se poderia abandonar o mecanismo de democracia representativa, ou abolir por completo o governo por partidos. Mas, segundo ele, se se pretende ter uma sociedade mais democrática precisa-se reivindicar competição e debate políticos mais amplos, que façam com que a democracia cumpra seu papel de supervisionar, limitar e controlar o governo central, e não deixar prevalecer um despotismo eletivo que pretende legitimar seus atos pelo voto popular, e que rechaça os grandes interesses sociais em prol de vantagem pessoal.

Em uma sociedade democrática,

“[...] se é verdade que ela deve dar atenção à opinião pública, nem por isso deve submeter-se a ela; o importante é que ela reconheça, junto com os direitos de cidadãos maiores e livres, as exigências de princípio da ordem pública; sobre essa base cabe a suas instituições efetuar a síntese entre ordem e liberdade.”<sup>27</sup>

Ainda que tenha vantagens, os limites da democracia representativa levam a questioná-la, não como forma de um ataque antidemocrático, mas, segundo Dahl, com intuito de estimular a busca por novas alternativas mais participativas, com sistemas de deliberação mais legítimos e democráticos.<sup>28</sup>

### 1. 3. O novo paradigma democrático apresentado pela doutrina

---

<sup>25</sup> BOHMAN, James. “O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica”. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e trad). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas (Textos fundamentais)**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p.37.

<sup>26</sup> HIRST, 1992 p.42.

<sup>27</sup> GOYARD-FABRE, 2003. p.336.

<sup>28</sup> DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

Como destacado por Goyard-Fabre, “seria um grave erro de apreciação acreditar que a democracia enquanto princípio constitucional de um regime político tenha uma essência imutável e eterna, cuja radicalidade inspirou todos os modos democráticos de governo dos povos.”<sup>29</sup>. Nesse sentido, ante os dilemas que assolam a democracia política hoje, alguns autores do século XX buscaram um “novo paradigma” para esse regime.

Anthony Giddens define democracia como um sistema em que é garantido, a todos os cidadãos, o direito de eleger seus representantes, além de lhes serem garantidas liberdades cívicas. Esse processo, afirma o autor, tem-se difundido muito rapidamente por todo mundo de diferentes formas, a depender da região.<sup>30</sup>

Por outro lado, o mesmo autor alerta para o fato de, apesar dessa disseminação do processo democrático, haver, ao mesmo tempo, um juízo pessimista acerca do ideal democrático contemporâneo, configurando-se numa verdadeira apatia política, vez que o povo soberano não se reconhece mais no Estado que o governa. Assim, seria necessário “democratizar a democracia”<sup>31</sup>, no sentido de equilibrar governo, economia e sociedade, havendo uma descentralização efetiva do poder.

Assim, as formas de ampliação da democracia pressupõem a democratização do Estado e da sociedade, de forma a suprir as maiores falhas da democracia representativa, podendo a sociedade participar no processo de formação e implementação de políticas públicas. Esse ideário se coaduna com o pensamento democrático toquevilliano, que prevê a participação social nas decisões estatais. Neste contexto, afirma acerca dos direitos políticos que:

É preciso atribuir de repente o exercício dos direitos políticos a todos os homens; afirmo, porém, que o meio mais eficaz e talvez o único que nos resta de interessar os homens pela sorte da sua pátria e fazê-los participar de seu governo. Hoje em dia, o espírito cívico parece-me inseparável do exercício [...].<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> GOYARD-FRABE, 2003. p.18.

<sup>30</sup> GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole**. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. 7 ed. Rio de Janeiro: Record, 2010. p.78.

<sup>31</sup> *Ibid.* p.81.

<sup>32</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução, prefácio e notas: Neil Ribeiro da Silva. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; Sao Paulo: Edusp, 1998. p.183.

Para Tocqueville, só há democracia se o cidadão participar na esfera pública, ou seja, se cada um dos integrantes da sociedade atuar nas decisões de cunho político, como forma de legitimá-las.

Ao contrário da democracia meramente formal, para a democracia participativa o importante é que todos os cidadãos defendam seus direitos políticos e sociais participando das decisões que impliquem suas ampliações. Nas palavras de Höffe, no caso ideal, a democracia neste contexto, “se torna um plebiscito que se reflete todos os dias.”<sup>33</sup>

Alguns teóricos do direito, como Canotilho, afirmam que é por meio da participação política que se aperfeiçoa e se legitima o Estado Democrático, presente em diversas constituições pelo mundo:

A teoria da democracia participativa considera-se como teoria crítica da teoria pluralista e como alternativa para o impasse do sistema representativo. O seu ponto de partida fundamental é o interesse básico dos indivíduos na auto-determinação política e na abolição de domínio dos homens sobre os homens.<sup>34</sup>

Ainda que a representação seja um mecanismo importante para a democracia, a participação direta do cidadão não pode restringir-se ao momento do voto, devendo haver um conjunto de instrumentos de participação popular, que garantam a democracia em sua profundidade. Como bem destacou Santos, “a renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao acto de votar.”<sup>35</sup>

Em resumo, as constantes tentativas na busca pela legitimidade do poder da sociedade, por uma maior e efetiva participação nos procedimentos de discussão e decisão públicas, além dos direitos que lhe são garantidos, exigem o estabelecimento de espaços de comunicação aptos a dar amparo a qualquer

---

<sup>33</sup> HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje**. Tradução: Tito Lívio Cruz Romão, rev. Da trad. Luiz Moreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 132.

<sup>34</sup> CANOTILHO, Jose Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1986. p. 151.

<sup>35</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós modernidade**. 13.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 270.

atuação pública. É justamente a participação do povo no processo decisório que vai cumprir a tarefa de formar no povo essa consciência pelos seus reais anseios.

#### 1.4 A concepção deliberativa na teoria democrática participativa

Corroborando com a teoria participativa, os principais teóricos da democracia contemporânea apontam para uma democracia para além da participação, o que chamam de democracia deliberativa. É o caso de James Bohman, Joshua Cohen, Sheyla Benhabib e Maeve Cooke.<sup>36</sup>

Segundo Avritzer, a democracia deliberativa possui quatro elementos caracterizadores: primeiramente, a superação de uma concepção de democracia centrada no voto, entendendo que o processo de argumentação é subsídio fundamental na tomada de decisões. O segundo elemento destaca-se pela transferência do processo democrático para uma dinâmica de justificação de valores, preferências e identidades, o que evidencia a racionalidade democrática. Em terceiro lugar, a deliberação pressupõe um princípio de inclusão, podendo ser chamado de princípio deliberativo habermasiano, consistente na reivindicação de reconhecimento social e busca por direitos. O quarto elemento envolve a ideia de construção institucional, em que os indivíduos buscam instituições capazes de assegurar formas amplas de discussão, que vão atender as suas preferências.<sup>37</sup>

Marques enfatiza que a deliberação apresenta-se como marco fundamental na formação da esfera pública de discussão ampliada, contribuindo para um sistema democrático “marcado pela aproximação de instâncias formais de governo e espaços informais de discussão entre os cidadãos”.<sup>38</sup> Além disso, consiste na busca de instrumentos formais que visem melhor regulação dos conflitos, de ordem política ou social, travados na sociedade contemporânea e a formulação de políticas públicas capazes de atender os interesses conflitantes.

---

<sup>36</sup> Apesar de não examinada neste trabalho, essa teoria também pode ser encontrada em ELSTER, Jon (Ed.). *Deliberative democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998, em que o autor vai se preocupar com os mecanismos de causa e efeito da deliberação.

<sup>37</sup> AVRITZER, Leonardo. Prefácio. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas (Textos fundamentais)**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p.07-08.

<sup>38</sup> MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, 2009. p. 11.

De acordo com Benhabib desde a Segunda Guerra Mundial as sociedades democráticas modernas complexas enfrentam a tarefa de assegurar três bens ou interesses públicos: a legitimidade, o bem-estar econômico e um sentido viável de identidade coletiva, cujo equilíbrio, quando não atingido, poderia causar problema ao funcionamento da sociedade, podendo levá-la à crise.<sup>39</sup>

A autora preocupa-se em argumentar que “a legitimidade nas sociedades democráticas complexas precisa ser entendida como resultado da deliberação pública livre e isenta de constrangimentos a respeito de tudo aquilo que se relaciona a questões de interesse comum”<sup>40</sup>, ou seja, o procedimento livre e reflexivo da deliberação vai resultar em decisões que afetam o seu bem-estar.

No mesmo sentido destaca Marques que a deliberação busca o melhor caminho para se resolver os problemas surgidos na sociedade moderna:

A deliberação requer que os indivíduos sejam capazes de dialogar através de suas diferenças [...] os indivíduos têm a oportunidade de apresentar seus pontos de vista e suas perspectivas diante dos outros, interpelando-os e demandando-lhes a avaliação de seus argumentos após uma discussão baseada no respeito recíproco. [...] tem por principal objetivo a avaliação e a compreensão de um problema coletivo ou de uma questão de interesse geral.<sup>41</sup>

De acordo com o modelo deliberativo defendido por Benhabib, para se atingir a legitimidade e a racionalidade em processos coletivos de tomada de decisão com relação a uma política, as instituições políticas devem ser organizadas de tal modo que aquilo que é considerado de interesse geral resulte de processos de deliberação coletiva, conduzidos racionalmente e de modo justo, em que seja garantida a participação simétrica de todos os afetados pelas consequências das decisões políticas, com oportunidade de expor suas reflexões acerca de suas preferências, inclusive sobre questões que transcendem os interesses individuais.

O procedimento deliberativo, além de gerar legitimidade das decisões, assegura certo grau de racionalidade prática, ao passo que fornece subsídios mínimos para informação dos indivíduos acerca do que seja o bem comum, dando-

---

<sup>39</sup> BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, 2009. p. 109.

<sup>40</sup> *Ibid.* p.110.

<sup>41</sup> MARQUES, 2009. p.13.

lhes uma visão das consequências e dos méritos relativos às suas escolhas, produzindo uma reflexão crítica sobre suas opiniões. Com isso, o processo deliberativo vai resultar em um aumento do nível conceitual dessas escolhas, ensejando a formação mais coerente de suas preferências.

A teoria deliberativa justifica a regra normativa da maioria, não por razões numéricas, mas porque o procedimento decisório deriva da flexibilidade construída dentro dos espaços de deliberação, em que o indivíduo é forçado a formular boas razões na defesa de suas opiniões, e essa teoria traz resultados mais justos porque tais razões são formuladas a partir da perspectiva do outro, essencial para que seja apoiado. Esse é justamente o desafio da deliberação, “alcançar formulações aceitáveis do bem comum, apesar de seu inevitável valor pluralista (*value-pluralism*).”<sup>42</sup>

A democracia deliberativa, cada vez mais próxima das sociedades complexas, tem estimulado muitos teóricos a desenvolverem diversos novos desenhos institucionais no contexto dessas sociedades, de forma a torná-las mais ativas e propícias à proteção de direitos e liberdades fundamentais.

A partir desse cenário, pode-se destacar o surgimento de uma crítica à democracia meramente política, precisamente desenvolvida por Habermas e a defesa de um modelo democrático participativo baseado em algumas experiências institucionalizadas de gestão pública, em destaque para o orçamento participativo em nível local, foco deste trabalho.

#### 1.4.1 O paradigma comunicativo de Habermas

Habermas não se absteve de renovar os paradigmas do direito ante a crise que ameaçava os Estados democráticos e propôs uma teoria que buscava assegurar a legitimidade das normas e garantir mecanismos de regulação de conflitos, reivindicando maior e efetiva participação social e mecanismos de comunicação entre os indivíduos na busca da solução para esses conflitos.

---

<sup>42</sup> BENHABIB, 2009, p. 117.

Nesse sentido, destaca Goyard-Febre, o aprofundamento do direito dar-se-á “sobre uma *ética da discussão*, a única capaz de substituir o direito formal e abstrato que proviria da especulação dos modernos pelo *direito processual e pragmático* oriundo, no modo argumentativo, da opinião pública”<sup>43</sup>, como defendido por Habermas.

A concepção desenvolvida por Habermas tornou-se marco fundamental da pesquisa de vários autores, apesar de abordagens diferenciadas. Sua reflexão tomou como ponto de partida a definição procedimental de democracia deliberativa.<sup>44</sup>

Analisando os modelos normativos democráticos, Habermas propõe o processo de deliberação pública como o âmago da democracia e traz definições a partir das concepções liberais e republicanas acerca de dimensões centrais dessa experiência: cidadania, ordem jurídica e processo político.

Em uma concepção liberal, o “processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, entendendo-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema” em que a política tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos”, agindo o Estado em razão da economia de mercado e de seu próprio aparato administrativo. Assim, a separação que existe entre sociedade e Estado tende a ser superada pelo processo democrático. Já na concepção republicana, a política “é um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo”. E o Estado deve agir também em razão da solidariedade e da orientação pelo bem comum, como uma terceira fonte de integração social.<sup>45</sup>

Cidadão, no contexto liberal, define-se pelos direitos subjetivos que ele tem diante do Estado e dos demais cidadãos, enquanto na concepção republicana, o status de cidadão é definido como os direitos de cidadania, dos quais se destacam os direitos de participação e de comunicação políticas, mais bem entendidos como liberdades positivas. Nessa concepção,

---

<sup>43</sup> GOYARD-FABRE. 2003. p. 321. (Destaques da autora).

<sup>44</sup> MARQUES, 2009. p.12.

<sup>45</sup> HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**. São Paulo, n. 36, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 12 mai. 2011.p. 39-40.

A justificação da existência do Estado não se encontra primariamente na proteção de direitos subjetivos privados iguais, mas sim na garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse comum de todos.<sup>46</sup>

A ordem jurídica, na visão liberal, se constrói a partir dos direitos subjetivos, enquanto na republicana valoriza-se o conteúdo objetivo que essa ordem jurídica tem, posto que o conceito de direito concede “à integridade do indivíduo e às suas liberdades subjetivas o mesmo peso atribuído à integridade da comunidade cujos membros singulares têm como reconhecer-se reciprocamente, tanto como indivíduos, tanto como integrantes dessa comunidade”.<sup>47</sup>

Quanto ao processo político, Habermas<sup>48</sup> expõe que a concepção liberal entende que seja “a luta por posições que assegurem a capacidade de dispor de poder administrativo”, a formação da vontade política é determinada pela concorrência entre os atores coletivos, que agem em razão do poder, cujo êxito é medido pela quantidade de votos. Na visão republicana, a formação da opinião e da vontade políticas no espaço público tem estrutura específica, a da comunicação pública orientada para o entendimento, tendo como paradigma o diálogo. Nesse contexto a política é concebida em razão de valores, em um processo de argumentação racional, para, segundo o autor, a “consecução de um acordo acerca de uma forma boa e justa, ou pelo menos aceitável, de ordenar aqueles aspectos da vida que se referem às relações sociais e à natureza social das pessoas”.

Essas teorias, a partir das concepções acima expostas, pecam por não analisarem a realidade factual da sociedade. Como exposto pelo próprio Habermas, apesar das vantagens da concepção republicana, há um idealismo excessivo que faz com que o processo democrático fique dependente das virtudes dos cidadãos, assim, “o erro consiste em um *estreitamento ético dos discursos políticos*”.<sup>49</sup>

Para se alcançar um consenso acerca dos interesses de todos, exige-se cooperação. No conceito de política deliberativa exige-se que a formação da vontade comum se faça, não somente pela autocompreensão ética, mas através do equilíbrio de interesses e compromissos, e, para tanto, são necessárias formas de

---

<sup>46</sup> HABERMAS. 1995. p.41.

<sup>47</sup> *Ibid.* p.42.

<sup>48</sup> *Ibid.* p.42-43.

<sup>49</sup> *Ibid.* p.44. (Destaque do autor).

comunicação suficientemente institucionalizadas. E são essas características de deliberação que vão formar, nas palavras de Habermas, o núcleo normativo da terceira teoria democrática, que vai legitimar o próprio direito, onde estão alojadas as bases fundadoras da democracia e se contrapor à dominação.

Comparando-se os três modelos de formação democrática da opinião e vontade comum, tem-se que a concepção liberal pressupõe compromisso entre interesses, numa visão política centrada no Estado. Na visão republicana, essa formação se dá através da autocompreensão ética, nela, “a democracia é sinônimo de auto-organização política da sociedade.” A concepção deliberativa apoia-se num consenso de fundo baseado no fato de que os cidadãos partilham da mesma cultura. “A teoria do discurso toma elementos de ambas as partes e os integra no conceito de um procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisões”<sup>50</sup>. Desta forma, esse novo paradigma formado defende que a discussão argumentativa prevaleça sobre a decisão voluntária do poder.

Para Habermas, a teoria do discurso, que confere ao processo democrático maiores conotações normativas do que o modelo liberal, e mais fracas do que as do modelo republicano, assume características de ambas as partes, compondo-os de “modo novo”. No tocante ao modelo republicano, ela põe do centro o processo político de formação de opinião e da vontade comum, sem, no entanto, pôr como algo secundário a composição do Estado de Direito. A teoria do discurso, a construção da política deliberativa não depende da atuação coletiva da sociedade no exercício da cidadania, mas sim da institucionalização dos correspondentes comunicativos e pressupostos comunicativos.<sup>51</sup>

Habermas defende que na teoria do discurso o processo de entendimento se realize na forma institucionalizada das deliberações, nas instituições parlamentares ou nas redes de comunicação dos espaços públicos políticos. É nelas que vai se dar “a formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de temas relevantes para a sociedade como um todo e acerca das matérias que precisam de regulação.”<sup>52</sup>

Em sua teoria da ação comunicativa sustenta que se deve constituir, e dar condições de desempenho, agentes comunicativamente competentes “portadores de

---

<sup>50</sup> HABERMAS. 1995. p. 46.

<sup>51</sup> HABERMAS. **Democracia e direito**: entre facticidade e validade. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. volume II. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro. 2003. p. 21.

<sup>52</sup> HABERMAS. 1995. p.48.

direitos e capazes de acioná-los no espaço público, como cidadãos”. Para ele, “a instância geradora de poder legítimo é a esfera pública, a dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo.” Advoga o equilíbrio entre poder comunicativo na sociedade civil e o poder administrativo do Estado, pois, não obstante este derivar daquele, este é o único capaz de se traduzir em ações efetivas, enquanto aquele se limita a detectar os problemas, influir e estabelecer diretrizes.<sup>53</sup> Ou seja, Habermas manifesta-se a favor de um “mínimo procedimentalista”, em que se dá importância aos métodos e condições do discurso, sem que as decisões estejam expostas a coerções externas, ou até mesmo internas.

A democracia deliberativa se afirma como alternativa para suprir as deficiências da democracia representativa sem que, no entanto, isso implique suprimi-la, muito pelo contrário. A democracia deliberativa é uma forma de fortalecer a democracia representativa. Como exposto por Habermas, “a opinião pública convertida em poder comunicativo por procedimentos democráticos não pode ‘reinar’ ela própria, mas apenas dirigir o uso do poder administrativo em certas direções”<sup>54</sup>

#### 1.4.2 Uma concepção dialógica da deliberação

A crescente globalização da cultura e do poder, que marcam as complexas sociedades modernas, abre espaço para diversas formas de deliberação pública. As democracias constitucionais, que daí surgem, garantem uma gama de direito, que, a despeito de tornarem a deliberação possível, não a definem. Nessa seara, Bohman, fugindo da deliberação procedimental pregada por Habermas, apesar de não falseá-la, propõe uma deliberação baseada no diálogo.

A deliberação proposta por Bohman<sup>55</sup> é “interpessoal: ela diz respeito ao processo de formação da razão pública – aquela que todos no processo deliberativo acham aceitável.” Nessa deliberação, que é pública, “todos os cidadãos são igualmente empoderados e autorizados a participar conjuntamente da deliberação e da troca de razões sobre decisões que afetam suas vidas”, nela “a cidadania

---

<sup>53</sup> HABERMAS. 1995. p.49.

<sup>54</sup> *Ibid.* p.50.

<sup>55</sup> BOHMAN, 2009. p. 33.

democrática” confere igualdade política aos cidadãos, que passam a dispor, além dos já consagrados direitos de ordem civil, de igual importância diante da lei e igual poder de voz na tomada de decisões.

A deliberação proporciona uma melhora na qualidade da justificação política e da produção de decisões, uma vez que ela amplia o rol de opiniões possíveis de serem escolhidas. Assim, as decisões tendem a ser consideradas mais legítimas, embora, não necessariamente, as mais acertadas, comparadas às tomadas por especialistas. Entretanto, as decisões deliberadas ainda podem proporcionar a constituição da autonomia dos cidadãos, à medida que a qualidade das razões que as justificam tende a se aperfeiçoar. Sob esse aspecto, restitui-se o conceito proposto por Bohman para a deliberação pública:

Um processo dialógico de troca de razões com propósito de solucionar situações problemáticas que não podem ser resolvidas sem coordenação e cooperação interpessoais. [...] essa abordagem da deliberação pública baseada na cooperação e no não procedimentalismo oferece uma base epistêmica e moral para a participação democrática nas sociedades complexas. [...] O ideal positivo é a participação de todos os cidadãos no processo de tomada de decisão e do poder largamente disperso na sociedade.<sup>56</sup>

Bohman sugere uma outra concepção de participação, para além da concepção republicana, que defende que a participação tenha efeito educativo a ponto de transformar interesses e preferências a fim de fornecer um melhor entendimento de bem comum, e para além da concepção procedimentalista, que se preocupa em especificar as condições com que todos possam concordar, sustentadas por razões públicas amplas, e propõe uma abordagem “ ‘radical-igualitária’ ou participativa da democracia.”<sup>57</sup>

A abordagem deliberativa do autor baseia-se na ideia de que a tomada de decisões coletivas é obtida através de discussão e troca pública de razões, sob o argumento de que a deliberação alcança sucesso quando os participantes reconhecem que influenciaram o resultado, mesmo quando não concordam com

---

<sup>56</sup> BOHMAM. 2009. p 36-37.

<sup>57</sup> *Ibid.* p.39.

eles.<sup>58</sup> O objetivo dessa abordagem é desenvolver um critério geral correspondente para a legitimidade democrática, pois é através do diálogo que o processo deliberativo se torna público e as decisões, que daí partem, apresentam-se como legítimas, desde que construídas de forma que não sejam tirânicas, ou seja, desde que não sejam derivadas de influências ilegítimas, que são aquelas que se insurgem nos fortes grupos de interesses.

A deliberação proposta por Bohmam propõe que a solução dos problemas sociais deve ser alcançada partindo-se de interesses diversos, e para ser bem sucedida deve produzir uma intenção compartilhada mesmo em uma sociedade pluralista. Essa pluralidade social, inclusive, deve ser uma preocupação quando da massificação da participação, para que não se retire do cidadão a sua capacidade de contestar pelo seu próprio consentimento.

Vai ser através do diálogo, que os indivíduos “tentam convencer-se mutuamente a coordenar suas atividades de modos particulares”, que a deliberação em Bohmam será possível, superando a deliberação baseada no discurso, que pressupõe “acordo unânime sobre regras básicas e critérios de justificação racional.”<sup>59</sup>

Dessa forma a deliberação pública seria a melhor forma de se manterem sempre conectados os cidadãos e as esferas públicas políticas, tendo como desafio a solução dos crescentes conflitos comuns sem abrir mão da igualdade política dos cidadãos, da não tirania dos resultados e da publicidade do diálogo.<sup>60</sup>

#### 1.4.3 Institucionalização da participação

Também apresentando uma concepção da democracia deliberativa além do procedimentalismo de Habermas, Cohen defende que o poder do Estado deve surgir das decisões coletivas de seus membros.

Para Cohen, “a noção de uma democracia deliberativa está enraizada no ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e

---

<sup>58</sup> BOHMAM. 2009 p.42.

<sup>59</sup> *Ibid.* p.69.

<sup>60</sup> *Ibid.* p. 81.

das condições da associação procede através do argumento público e da troca de razões entre cidadãos iguais.”<sup>61</sup> Quando bem conduzida, foca-se no bem comum, que antecede a deliberação, requerendo uma forma mínima de igualdade entre os cidadãos.

Cohen parte de uma abordagem de um procedimento deliberativo ideal que atinge a justificação através do argumento público e da troca de razões entre cidadãos iguais, já que os membros compartilham um compromisso de coordenar suas atividades, servindo como modelo para instituições.

A reflexão no âmbito institucional é no sentido de que as próprias instituições deveriam tornar a deliberação possível, providenciando a estrutura para a formação da vontade. Assim, a democracia deliberativa constitui-se como um processo de institucionalização de um conjunto de práticas baseadas na pluralidade da sociedade e na igualdade política, que seja capaz de reduzir os obstáculos para o livre diálogo social.

Não obstante as peculiaridades apresentadas por esses novos desenhos institucionais, que deslocam os canais tradicionais de participação para além do ato de votar, a legitimidade das decisões é o ponto de identidade entre os teóricos da democracia deliberativa.

## 1.5 Em defesa da democracia

Quando os indivíduos veem a necessidade de se associar para tomar decisões, e essas decisões são tomadas após um processo de discussão e deliberação em que são garantidas iguais condições aos cidadãos para participarem, estaremos diante de um governo democrático. Não obstante adotarem constituições distintas, todas serão intituladas democráticas na medida em que permitam a tomada de decisões políticas nos moldes igualitários acima descritos.

Apesar da dificuldade na conceituação de governo democrático, alguns critérios vão proporcionar configurações altamente vantajosas para se avaliar suas

---

<sup>61</sup> COHEN. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e Trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. (Textos fundamentais). Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 90.

realizações e potencialidades, mesmo que no mundo real seja improvável que todos os membros de uma associação tenham iguais oportunidades de participar, de adquirir informação para compreender as questões envolvidas e assim influenciar o programa.<sup>62</sup>

O argumento da proclamação da superioridade dos sistemas não democráticos, até o século XX, era de que a maioria das pessoas não seriam competentes para participar do governo, devendo essa tarefa estar nas mãos de uma minoria ou de uma só pessoa. Entretanto, Dahl expõe, ao menos, dez vantagens para a defesa do governo democrático em relação a qualquer alternativa viável.<sup>63</sup>

O autor defende que a democracia evita a formação de governos autocratas corruptos e cruéis, prevenindo os desmandos, prejudicando menos os direitos e interesses fundamentais dos seus cidadãos, inclusive dos grupos excluídos. Para ele, “a democracia garante a seus cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não concedem ou não podem conceder.”<sup>64</sup> Assim, o sistema democrático deve garantir, e pôr à disposição dos cidadãos, direitos mínimos como forma de satisfazer padrões democráticos, como o direito de participar, de expressar suas ideias, de discutir questões políticas, além do próprio direito de votar.

Em razão do apelo das ideias democráticas, “no século XX os déspotas disfarçaram seus governos com um espetáculo de ‘democracia’ e ‘eleições’.”<sup>65</sup> As instituições que proporcionem e protejam oportunidades e direitos democráticos essenciais são necessárias à democracia. E, para sua manutenção, se exigem convicções bastante disseminadas sobre os direitos que esse sistema proporciona a cidadãos e líderes.

Para ele, a democracia também “garante a seus cidadãos uma liberdade pessoal mais ampla do que qualquer alternativa viável a ela”<sup>66</sup>, que vai proporcionar apoio aos demais direitos e liberdades essenciais para construção de uma democracia. Mas, essa liberdade não pode ser tão ampla a ponto de abolir o próprio Estado. Impossível se imaginar um governo anárquico em que todas as pessoas

---

<sup>62</sup> DAHL. 2001. p.54.

<sup>63</sup> *Ibid.* p.58.

<sup>64</sup> *Ibid.* p. 61.

<sup>65</sup> *Ibid.* p. 62.

<sup>66</sup> *Ibid.* p. 64.

respeitam os direitos fundamentais de todas as outras e que se tomassem todas as decisões de forma consensual. Assim, como mais um benefício, defende que “um Estado com um governo democrático proporcionará uma amplitude maior de liberdade do que qualquer outra.”<sup>67</sup>

Além disso, o autor destaca que a “democracia ajuda as pessoas a proteger seus próprios interesses fundamentais”<sup>68</sup>. Vertente também defendida por Mill, a proteção dos direitos e interesse só seria possível se os cidadãos pudessem participar com plenitude nas condutas do governo, ainda que fosse com o voto, porque, ainda que o cidadão não possa “ter a certeza de que todos os seus interesses serão bem protegidos”, todavia, caso seja excluído do processo decisório, terá “a certeza de que os seus interesses serão gravemente feridos”.

Elenca também como vantagem que “apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para as pessoas exercitarem a liberdade da autodeterminação”<sup>69</sup>, que significa viverem sob as leis que escolheram. As regras e leis vão proporcionar uma resolução dos conflitos sociais sem a necessidade de utilização da força e serão elaboradas sob o mínimo de critérios democráticos. O exercício da liberdade de autodeterminação estará na garantia que se tem de viver sob uma constituição democrática em vez de uma alternativa não democrática.

Ainda dentre as vantagens democráticas, afirma que somente ela poderia “proporcionar uma oportunidade máxima de exercer a responsabilidade moral”<sup>70</sup>, que significa tomar decisões a partir de princípios morais e somente após um processo de reflexão, deliberação, escrutínio e consideração das alternativas e suas consequências. Será através da liberdade de viver sob a constituição de sua escolha que se desenvolverá a responsabilidade moral dos indivíduos.

Outra vantagem exposta pelo autor é a de que a democracia promove “o desenvolvimento humano mais plenamente do que qualquer outra opção viável”<sup>71</sup>, premissa essa extraída de uma constatação empírica do autor, comparando-se os povos que vivem em regimes democráticos e não-democráticos. O desenvolvimento das características humanas dependerá do sistema político em que vive o cidadão,

---

<sup>67</sup> DAHL, 2001. p. 65.

<sup>68</sup> *Ibid.* p.65.

<sup>69</sup> *Ibid.* p.66.

<sup>70</sup> *Ibid.* p.68.

<sup>71</sup> *Ibid.* p.68.

um governo democrático, nas palavras de Dahl, não basta para garantir que essas características se desenvolvam em sua plenitude, mas é essencial.

Sai em defesa de que somente “um governo democrático pode promover um grau relativamente elevado de igualdade política”. Igualdade política essa que garante isonomia de participação nas decisões políticas, destacando o sufrágio universal. Destaca ainda que “as democracias representativas modernas não guerreiam umas com as outras”, já que direitos civis são conferidos aos cidadãos que vivem sob esse sistema. Finalmente, advoga que países democráticos “tendem a ser mais prósperos do que países com governos não-democráticos.”<sup>72</sup>

Certo é que o conceito de democracia como sistema ideal não é claro e simples como parece e a busca por um paradigma fundador que lhe garanta durabilidade é uma tarefa difícil, não comportando modelo único e perfeito.

Nesse sentido, o estudo de experiências concretas permite se retirar aprendizados acerca das possibilidades e limites da efetivação dos princípios democráticos, tendo em vista o processo inesgotável de superação dos limites e de aproximação com os ideais da democracia.<sup>73</sup>

A democracia deliberativa, que se configura como uma alternativa democrática, exige a participação ativa da sociedade e do Estado na reconfiguração dos mecanismos tradicionais de decisão política. Desse modo, parte-se da premissa de que o Estado deve estar ao lado da sociedade em busca da garantia dos direitos mínimos do cidadão. A vontade e o comprometimento do Estado constituem-se, portanto, como uma variável importante para o sucesso de experiências de democracia deliberativa.

Deve-se ter em mente que há riscos nessa jornada de se implantar a democracia adequada, mas, como trazido por Höff,

Os indivíduos não se entregam a um sonho que vá consertar a realidade do mundo, o que representaria uma ilusão coletiva ou pessoal. [...] A República Mundial subsidiária e federal tem outro sentido, ela é uma utopia do “ainda não”, um ideal cuja realização compromete juridico-moralmente a Humanidade real e em cujo caminho, felizmente, ela já se encontra de certa forma.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> DAHL, 2001. p. 69-71.

<sup>73</sup> LUCHMAN, Lígia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de pesquisa** – PPGSP – UFSC. nº 33, nov. 2002b. p.38.

<sup>74</sup> HÖFF. 2005. 512.

A questão é saber se “as sociedades complexas ainda são capazes de manter um governo democrático”.<sup>75</sup> E quando as tensões da sociedade se afastarem da cidadania democrática e da participação, então soberania popular e o poder do Estado não serão mais compatíveis.

Experiências que buscam uma participação mais direta da sociedade nas decisões políticas e administrativas podem colaborar para que a população veja o governo de forma mais acessível. Neste contexto, experiências como o orçamento participativo, que vem sendo adotado em vários entes federativos brasileiros, podem ser vistas como um mecanismo de expressão dos anseios sociais, ao passo que os governos passam a ter conhecimento das prioridades da população, que passa a deliberar acerca da destinação das verbas públicas.

De fato, a eficiência dessa forma de participação popular vai levar a uma maior legitimação da atuação do governo, ao mesmo tempo que poderá resultar em um maior desenvolvimento social e econômico da sociedade.

---

<sup>75</sup> BENHABIB, 2009. p.135.

## **2 PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DO BRASIL**

O nascimento de novos espaços de participação em que se permita debate popular na formulação de políticas públicas se configura como a mais recente onda democrática.

Esse novo desafio democrático deve fazer parte do desenho institucional da gestão pública brasileira, com objetivo de superar a tradição patrimonialista que sempre a caracterizou, estimulando a participação social no processo de tomada de decisões, principalmente no tocante à redistribuição da verba pública através do mecanismo do Orçamento Participativo.

O fortalecimento desse instrumento democrático conferirá mais legitimidade e eficiência à atuação do Estado, ao passo que consolida a participação social e a deliberação, passando o Estado e a sociedade a agir com fim de superação das desigualdades sociais.

Antes, porém, de tratar sobre esse mecanismo de participação, torna-se necessário fazer rápida passagem pela formação da Administração Pública no Brasil, desde o período colonial, já que determinadas características deixaram marcas relevantes para o problema a ser pesquisado.

### **2.1 Herança da gestão pública no Brasil**

No período colonial, a administração pública brasileira, como destacado por Prado Junior, era caracterizada por um aparelhamento amplo e complexo em que as atribuições dos servidores não se diferenciavam internamente. Alerta que não podemos confundir a administração colonial com o que vemos atualmente, ela

[...] nada ou muito pouco apresenta daquela uniformidade e simetria que estamos hoje habituados a ver nas administrações contemporâneas. Isto é, funções bem discriminadas, competências bem definidas, disposição

ordenada, segundo um princípio uniforme de hierarquia e simetria, dos diferentes órgãos administrativos.<sup>76</sup>

O Brasil, primeiramente, foi dividido em capitânicas hereditárias. Para fins de colonização, que era divisão administrativa mais extensa e eram administradas pelo governador (vice-rei, capitão geral ou capitão-mor). As capitânicas se dividiam em comarcas, e estas eram sediadas nas cidades e vilas.<sup>77</sup>

Entretanto, a administração privada fracassou na maioria das capitânicas. Segundo o pesquisador Carvalho<sup>78</sup>, as dificuldades administrativas decorrentes do regime de capitânicas hereditárias fizeram com que a Coroa real assumisse a colonização das terras brasileiras, estabelecendo o Primeiro Governo-Geral do Brasil, em 1549.

Ainda segundo Carvalho, as divisões menores das capitânicas prestavam contas diretamente à metrópole, em primeiro momento por meio dos provedores da fazenda, e posteriormente pela Junta da Fazenda, órgão criado em 1769. Nesse regime, o governador-geral, até mesmo quando chamado de vice-rei após 1640, não detinha poderes reais. Até 1822, os prepostos imediatos da Coroa Portuguesa, sejam os governadores gerais, os capitães-gerais ou os vice-reis, bem como o conjunto do pessoal burocrático e militar, mesmo nas administrações locais, eram nomeados pelo rei ou em nome dele.

Percebe-se a característica patriarcal e clientelista do serviço público brasileiro que já se erguia no período colonial, como destacado por Carvalho, “o serviço público significava uma honraria, e somente os ‘homens bons’ poderiam assumi-lo, ficando as administrações responsáveis mais por representar o poder político dos clãs locais do que por tratar dos assuntos de interesse coletivo.”<sup>79</sup> Prado Júnior aponta como herança da administração colonial um organismo autoritário que pela sua complexidade, tornou-se ineficaz.

---

<sup>76</sup> PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 6. ed. São Paulo: Braziliense, 1961. p. 297-298.

<sup>77</sup> *Ibid.* p.304.

<sup>78</sup> CARVALHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – do período colonial a 1930. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: república. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010. v.1. p. 319-321.

<sup>79</sup> *Ibid.* p. 319.

Em 1750, na administração do Marquês de Pombal, observou-se uma maior concentração do poder político-administrativo, mas não foi suficiente para a crise do sistema colonial, em razão do desequilíbrio entre o poder da Coroa e o poder local.

A mudança da família real para o Brasil em 1808 foi determinante para a construção do Estado Nacional e um passo para a Independência, que ocorreu em 1822, mas não foi suficiente para alterar o *modus operandi* da gestão da máquina pública brasileira, que manteve o poder nas mãos das oligarquias, sendo os cargos públicos preenchidos pelo sistema do clientelismo, não havendo distinção entre o que era público e o que era privado. Prevalciam comportamentos casuísticos, mesmo em áreas essenciais da atuação estatal, “em detrimento do exercício qualificado da administração que resulta da racionalização democrática.”<sup>80</sup>

Mesmo na vigência da Carta de 1824 e o seu arcabouço jurídico liberal, importado do modelo europeu, não se encontrava correspondência com a realidade social. “Tratava-se de organizar o país segundo as normas liberais divulgadas pela Revolução Francesa sem alterar, no entanto, a estrutura econômica e social, sem pôr em risco as relações de dominação tradicionalmente vigentes na sociedade.”<sup>81</sup> Assim, em geral, eram nomeados para o serviço público aqueles que possuíssem apadrinhados.

Na primeira metade do século XIX, o processo de urbanização brasileiro foi essencial para a expansão do Estado, mas não foi suficiente para garantir melhores condições para a população, que continuava a morar em casas de taipas, com abastecimento de água, esgoto e iluminação precários, ou seja, permaneciam as relações patrimonialistas no trato da coisa pública. Nesse sentido, Carvalho destaca que a crítica atribuída ao funcionamento da máquina pública sob o patrimonialismo recaía especialmente sobre sua ineficiência e ineficácia, ao passo que esse Estado patrimonialista seria “incapaz de assumir novas funções, sobretudo aquelas decorrentes do surgimento da questão social no seio das sociedades modernas.”<sup>82</sup>

O modelo republicano e federativo instituído pela Constituição de 1891 transformou as antigas provinciais em estados federativos. Nesse contexto também, a Presidência da República já buscava agir como centro do novo regime,

---

<sup>80</sup> CARVALHO, 2010. p. 325.

<sup>81</sup> COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 6.ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999. p. 83.

<sup>82</sup> CARVALHO, 2010. p. 333.

materializando sua influência no desenho institucional herdado por nossas gerações atuais.

Na análise da configuração histórica do Poder Executivo do Brasil feita por Lassance<sup>83</sup>, o presidencialismo federal seria fortalecido pelo destaque que ganhavam as políticas de estabilização econômica, destinadas a controlar a inflação e sanear as finanças públicas, e as políticas de desenvolvimento, orientadas à consecução de verbas necessárias às obras de infraestrutura e à proteção da economia cafeeira que predominava à época.

Mesmo sob novo desenho institucional, o Estado não perdeu as características da ideologia patriarcal:

É sabido que nos marcos da sociedade urbana que se erigia, o Estado conseguiu dar conta do que lhe foi proposto, em que pese os problemas sobejamente conhecidos: manutenção de estruturas obsoletas e permanência de traços patrimonialistas no trato da coisa pública. Ambos problemas deveram-se, em parte, à presença de interesses particulares bem posicionados, tendo resultado também de considerável imobilismo institucional.<sup>84</sup>

As primeiras décadas do século XX, mudanças socioeconômicas e político-administrativas exigiram que o aparelho administrativo estatal e o seu *modus operandi* se modificassem, visto que eram inadequados às novas tarefas requeridas do Estado. Assim, seguiu-se a abertura de novas perspectivas de crescimento e diversificação dos serviços estatais, mesmo que tardiamente, voltados para a política social.

Primeiramente, de forma negativa, de modo a reprimir as organizações operárias e a luta por direitos, como a Lei Adolfo Gordo, de 1907, destinada a expulsar imigrantes envolvidos em greves e atos de resistência operária. Em um segundo momento, os primeiros presidentes desse século imprimiram medidas, ainda que retraídas, de harmonização da legislação social, das quais temos como exemplos a Lei de Acidentes de Trabalho (1919), Lei Elói Chaves, que organizava o

---

<sup>83</sup> LASSANCE, Antônio. Poder Executivo: configuração histórico-institucional. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de (Orgs.). **Estado, instituições e democracia** : república. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. v.1 Brasília : Ipea, 2010. p. 70.

<sup>84</sup> CARVALHO, 2010. p.339.

instituto das caixas de aposentadorias e pensões (1923), Lei de Férias (1925), Lei de Regulamentação do Trabalho de Menores (1926).<sup>85</sup>

O primeiro grande marco da reforma administrativa se deu no primeiro governo de Getúlio Vargas. Foi na era Vargas (1930-1945) que se consolidou e se expandiu a esfera de atuação do Estado na área social. Nessa época foi promulgada a Constituição de 1934, inspirada na Constituição de Weimar, da Alemanha, e outorgada a Carta de 1937, após um golpe de Estado. Esse período foi marcado pela intensificação das funções de regulação, estabilização do mercado de trabalho e ambiente laboral sob condições mínimas de bem-estar. “A reorganização do serviço público, a constitucionalização de direitos sociais e a montagem de estruturas estatais destinadas a ofertar bens públicos em grande escala” são parte da sua trajetória de consolidação do poder.<sup>86</sup> Houve, nesse período, o agigantamento do arcabouço estatal, com surgimento de novos órgãos do governo e aumento do número de funcionários públicos. Neste contexto, a legislação trabalhista se consolidou, em 1943, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).<sup>87</sup>

Entretanto, com essa expansão, a máquina pública sofreu dificuldades, ficando a atuação estatal na área social bem aquém dos anseios sociais, e boa parte da população continuava excluída dos serviços públicos. Algumas políticas públicas se restringiam a um conjunto de programas pouco articulados. Além disso, havia dificuldades de natureza orçamentária, visto que a arrecadação era insuficiente para arcar com os gastos na área social, “insuficiente até para arcar com os gastos tradicionais de manutenção da máquina”.<sup>88</sup>

O Estado brasileiro formado após 1930 era estruturalmente heterogêneo e contraditório, pois se instituiu como um Estado Social sem conceder à sociedade o bem-estar: moderno e avançado em determinados setores da economia, mas tradicionalista e repressor quando diante das questões sociais.<sup>89</sup>

Com o fim do Estado Novo, foi promulgada a Constituição de 1946, que,

---

<sup>85</sup> LASSANCE. 2010. p. 70.

<sup>86</sup> *Ibid.* p.71.

<sup>87</sup> *Ibid.* p.73.

<sup>88</sup> CARVALHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: república. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. v.1. Brasília: Ipea, 2010-b. p. 346.

<sup>89</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 57.

apesar de liberal-democrata, detinha alguns pontos de caráter corporativista da Carta de 1937. Como exposto por Boris Fausto “foi na parte referente à organização dos trabalhadores que os constituintes revelaram seu apego ao sistema corporativista do Estado Novo”<sup>90</sup>.

Outro marco na história administrativa ocorreu em 1967, período em que se buscou adequar a máquina pública ao projeto desenvolvimentista. Foi caracterizado por uma Constituição que se definia pela economia de mercado, atribuindo uma função suplementar ao Estado, ou seja, buscou-se padronizar estruturas e tentou-se introduzir instrumentos de intervenção.

O terceiro marco na reforma administrativa deu-se em 1990. Após vinte anos de regime militar, a Constituição Federal de 1988 veio para superar a herança autoritária, incorporando o Estado Democrático de Direito, que se baseava em políticas de inclusão social e política, próprias do processo de redemocratização do país.<sup>91</sup>

Como até agora demonstrado, a coisa pública no Brasil foi constituída através de um aparelho administrativo estatal caracterizado pela fragilidade e deficiência nos instrumentos de atuação, além de uma operacionalização conservadora, fruto de uma sociedade tipicamente aristocrata e escravista, traço esse que dificulta a ação estatal ainda nos dias de hoje.

## 2.2 A “reforma” do Estado

A conjuntura de dominação que amparou a atuação estatal na gestão pública brasileira foi marcada pela ausência de diálogo com a sociedade, e no aumento das demandas sociais no âmbito nacional. No contexto da democratização, foi acompanhada por uma incapacidade do governo de implementar as políticas públicas e fazer valer as suas decisões, pois, estas não eram dotadas de legitimidade.

No Brasil, a concepção de democracia como valor universal, lançada em meados do século XX, foi seguida por vários intelectuais, entretanto, muitas críticas

---

<sup>90</sup> FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2001. p.221.

<sup>91</sup> CARVALHO. 2010-b. p. 369.

surgiram, sob o argumento de que o Estado poderia se valer desse argumento como forma de legitimar seus atos, sob o manto da democracia. Assim, haveria uma dominação, e, à medida que se sentisse ameaçado, não hesitaria em romper as regras do jogo.<sup>92</sup>

Desta forma, a crise do Estado não se caracterizou, tão somente pela sua impossibilidade de dar respostas materiais às demandas reivindicadas pela sociedade. Estava assentada, também, no aprofundamento da sua intransparência e impermeabilidade para lidar com uma realidade social que se estilhaça e produz incessantemente novos conflitos e novos movimentos, os quais se constroem em torno de novas identidades e buscam criar alternativas de decisão e de, ao mesmo tempo, gerar controles sobre o Estado.<sup>93</sup>

### 2.2.1 O contexto da reforma

As Constituições liberais do século XIX tinham como fundamento a separação entre sociedade e Estado, tendo por objetivo a limitação do poder estatal. Já no Estado social, as Constituições do século XX passaram a trazer em seu texto uma série de direitos, e a concretização desses direitos se dava pela atuação positiva do Estado.

A crise do Estado teve como causa o desequilíbrio do Estado de Bem-Estar Social, provocada pela incapacidade do Estado em responder às crescentes demandas oriundas das expectativas com o alargamento dos direitos sociais e democráticos. Paralelo a este agigantamento do Estado, deve-se considerar como impulsionador para a crise estatal o processo da globalização capitalista, que demandou do Estado a função de proteger seus cidadãos da política neoliberal de privilégio dos mais fortes que tende à concentração de renda, e proporcionar a empresas nacionais um cenário que facilite sua competição no mercado internacional, o que não foi possível, em razão da baixa qualidade dos serviços públicos até então postos à disposição da sociedade e da crise financeira.

---

<sup>92</sup> SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 26.

<sup>93</sup> GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. p. 13.

Como mecanismo para driblar essa crise, em que o Estado tornou-se um obstáculo ao desenvolvimento econômico e social, seria necessária a chamada “Reforma do Estado”.<sup>94</sup>

No Brasil, a percepção da natureza dessa crise estatal e da necessidade cogente de reformar o Estado “ocorreu de forma acidentada e contraditória”<sup>95</sup>, no

decorrer da própria crise. Entre os anos de 1979 e 1994 o país passou por um período de completa estagnação, e um episódio inflacionário jamais visto.

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar. Bresser traz como causa a incapacidade em promover a eliminação do patrimonialismo que sempre assolou a gestão pública brasileira, não redefinindo as carreiras públicas, e, ao mesmo tempo recrutando administradores através de empresas estatais, inviabilizando a construção de uma burocracia civil mais forte do país, levando ao alto custo para manutenção da máquina pública e a baixa qualidade dos serviços prestados.<sup>96</sup>

Neste contexto em que o modelo burocrático administrativo começava a se mostrar ineficaz, já que não mais atendia às necessidades da sociedade, o Estado necessitaria de uma mudança significativa, em que fosse possível a redefinição de suas funções, de forma a racionalizar seu funcionamento. É o que se chamou de Administração Pública “gerencial”.

## 2.2.2 Ponderações sobre a reforma estatal

Silva<sup>97</sup> distingue dois momentos da reforma do Estado. O primeiro, que perdurou até a década de 1990, quando o país passava por uma crise econômica, caracterizou-se pela retomada do neoliberalismo. Entretanto, esse período foi bastante criticado pelo caráter interventor do Estado, pelo que se exigiu a redução do seu tamanho, deixando o mercado livre das suas regulações. Foi nesse contexto

---

<sup>94</sup> SILVA, 2003. p. 54.

<sup>95</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 20 nov. 2011. p. 270.

<sup>96</sup> *Ibid.* p. 270-271.

<sup>97</sup> SILVA, 2003. p. 67.

que se intensificou a violência urbana, os focos de corrupção política aumentaram, assim como as tensões sociais, tendo por maior motivação o crescente desemprego, e porque não, a corrente apatia política. O segundo momento foi marcado pela necessidade imperiosa da “reforma” como um meio para a promoção das chamadas políticas sociais, em atenção ao contexto de agravamento do problema do desemprego e da pobreza e para a necessidade de regular, mesmo que de forma mínima, o movimento do capital.

A “reforma” no Brasil foi impulsionada, principalmente, pelas instituições financeiras multilaterais, que ditaram as medidas a serem tomadas pelo Estado com o fim de frear as consequências da crise. O “Consenso de Washington”, arquitetado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), forçou a realização de “rigorosa disciplina fiscal, privatizações, redução dos gastos públicos, reformas (tributárias, previdência etc.), liberalização comercial, desregulamentação da economia e flexibilização das relações trabalhistas”.<sup>98</sup>

No Brasil essas “recomendações” das instituições financeiras foram acolhidas na chamada “transição democrática”. O marco reformista de ideal neoliberal foi o governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), que promoveu a abertura da economia brasileira ao comércio internacional, além de impulsionar o processo de privatização das empresas estatais, sob o argumento de combate à inflação.

Essa mesma vertente foi intensificada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). A reforma administrativa só se tornou um tema importante após a posse de Fernando Henrique Cardoso, que tentou trazer para a sociedade a ideia de um Estado brasileiro com ajuste fiscal, mas com um serviço público moderno, profissional e eficiente, capaz de atender às necessidades dos cidadãos.<sup>99</sup>

Ilse Silva<sup>100</sup> também traz como pressuposto para o agigantamento do ideal democrático brasileiro a adesão dos movimentos sindicais às políticas neoliberais, no chamado “sindicalismo de resultados”, cuja expressão principal seria a Força Sindical, que logo recebeu apoio da Central Única dos Trabalhadores (CUT). O papel desses movimentos seria o de reivindicar junto ao governo medidas

---

<sup>98</sup> SILVA, 2003. p. 68.

<sup>99</sup> BRESSER, 1996. p. 269.

<sup>100</sup> SILVA, 2003. p.70.

compensatórias de melhoria das condições de trabalho em troca de apoio às ações estatais.

FHC desencadeou a reforma da máquina estatal com intuito de solucionar a crise pela qual estava passando a economia brasileira, de forma a proporcionar a inserção do país na economia globalizada. Para tanto, seu governo pregava que a primazia de direitos sociais seria um obstáculo ao necessário crescimento econômico, sendo, portanto, um privilégio que precisava ser flexibilizado. Assim, foi tomada uma série de medidas que marcaram seu governo, como a desregulação da economia e a quebra da rigidez da legislação trabalhista, como forma de diminuir os índices de desemprego, além da diminuição dos gastos públicos, o processo de privatizações de empresas estatais e a abertura do mercado aos investimentos transnacionais.

Nesses moldes, o processo de superação da crise e integração do Brasil à economia mundial foi marcado pela dependência, ou seja, subordinado aos centros de decisões políticas e do capital estrangeiro.

Com o objetivo de afastar comparações com os neoconservadores, Bresser Pereira, então ministro de Administração e Reforma do Estado do governo FHC, afirmou ser contrário à proposta neoliberal de Estado Mínimo, propondo o “Estado social-liberal”, em que se buscava o equilíbrio entre o sistema econômico e do regime democrático, ou seja, confiar-se-ia nos mercados e na concorrência administrativa, sem, contudo, se comprometer com a questão social.<sup>101</sup> Ocorre que, na prática, as medidas tomadas pelo governo, se assemelham, e muito, com os neoconservadores<sup>102</sup>, já que, embora responsável pela proteção dos direitos sociais, transferiu às organizações públicas não estatais a consecução desses fins.

Bresser, utilizando-se do conceito cunhado por Le Grand, trouxe para o Brasil o mecanismo das políticas sociais orientadas pelo caráter de “quase-mercados”, no qual o Estado concede à iniciativa privada a incumbência de atuar no campo dos serviços prestados à sociedade, sem, contudo, transferir-lhes a titularidade desses serviços públicos, que permanece do Estado.

A lógica dessa atuação é a do mercado, sendo o único capaz de superar as falhas do Estado, seja através da própria transferência da oferta do serviço público

---

<sup>101</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do serviço público**. n. 52, jan. 2001.: The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

<sup>102</sup> SILVA, 2003. p.76.

para o mercado, seja através da introdução de mecanismos de mercado na gestão pública.

Dessa forma, haveria competição por clientela, e os usuários adquiririam os serviços, por meio de vales fornecidos pelo Estado, e as entidades públicas não estatais, dotadas de maior autonomia e eficiência, buscariam um resultado satisfatório de suas ações. Contudo, como destacado por Silva, essa política não impede a penetração de elementos de mercado nas políticas sociais.<sup>103</sup>

Em princípio, esse sistema teve apoio tanto dos militantes da direita com dos da esquerda, em razão da deficiência na prestação do serviço do Estado de bem-estar social.. Aqueles criticavam a quantidade de recursos disponibilizados para o sistema de proteção, o corporativismo da burocracia, a qualidade e a falta de liberdade dos usuários em escolher os serviços; a esquerda criticava a ineficiência, pelo não atendimento aos interesses dos mais pobres e falta de alternativas na escolha dos serviços.<sup>104</sup>

Ilse Silva<sup>105</sup> ainda estabelece limites a essa política do quase mercado, alertando que ela contém elementos que colocam em questão o caráter universalista e a solidariedade presente nas políticas sociais do Estado-providência. Para ela, em alguns casos, há uma falsa liberdade de escolha dos usuários, que ficam adstritos às instituições privadas, visto que podem não dispor de serviços que atendam suas necessidades, restringindo-se à instituição que presta o serviço público. Além disso, destaca que não é garantida a qualidade dos serviços, já que, movidos pela competitividade, as instituições podem reduzir seus custos, tornando inferior a qualidade dos serviços.

Assim, talvez a principal falha desse sistema seja o fato de ver os cidadãos como meros consumidores dos serviços prestados pelo Estado, esquecendo-se das características típicas de uma administração pública, que prima, especialmente pelo bem-estar da sociedade, olvidando-se, até mesmo, que esses novos prestadores do serviço devam fazê-lo com qualidade e em prol do interesse público, e não privado.

---

<sup>103</sup> SILVA, 2003 p.88-90.

<sup>104</sup> *Ibid.* p.91.

<sup>105</sup> *Ibid.* p. 93-94.

### 2.2.3 O novo modelo da administração pública

Sob esse contexto, busca-se uma nova forma de conduzir a administração pública, em que se envolvam compromissos do Estado, na consecução do desenvolvimento, através da reestruturação das relações sociais e econômicas e de um melhor relacionamento do Estado com a sociedade.

Os defensores dessa nova administração pública buscam protegê-la das políticas do favoritismo e do ganho individual, que se intrometiam nas decisões administrativas sobre pessoal, suprimentos, finanças e prestação de serviços, através de um novo paradigma, o de “*accountability* democrática.”<sup>106</sup> Nesse sentido, busca-se, não somente, a necessidade de prestação de contas pelo poder público dos seus atos, mas os resultados da atuação estatal em prol da sociedade, tendo a própria sociedade como fiscalizadora do desempenho do Estado.

Essa nova administração tem como valores centrais a participação dos cidadãos nas decisões que afetam suas vidas e de suas comunidades, aproximando-os do centro das decisões, de forma a resgatar a equidade, a transparência dos atos públicos, a justiça, a prestação de contas, além da efetiva participação política.

Behn<sup>107</sup> destaca quatro componentes que vão compor a *accountability* democrática levantando quatro perguntas, suplementares, mas que estão inter-relacionadas: 1) quem decidirá quais resultados devem ser produzidos?; 2) quem deve responder pela produção desses resultados?; 3) quem é responsável pela implementação do processo de *accountability*, 4) como irá funcionar esse processo de *accountability*?

Nesse processo, ao serem dados aos servidores públicos poderes para produção dos resultados, em resposta aos anseios dos cidadãos, estes passam a tomar decisões inovadoras e tais atos passam a ter resultados mais satisfatórios.

Behn deduz que os gestores públicos que buscam produzir os resultados que os cidadãos desejam serão os pesquisadores que irão responder à questão da *accountability*, visto que a resposta à questão da *accountability* somente poderá

---

<sup>106</sup> BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 49, n. 4, out-dez 1998. p. 6-7.

<sup>107</sup> *Ibid.* p.18.

emergir da prática — evoluindo de uma variedade de esforços classistas de novos gestores públicos que não desejam obscurecer sua *accountability*, mas sim defini-la e esclarecê-la. E finaliza o autor:

Por definição, tais experimentos de *Accountability* deverão, de alguma forma, envolver cidadãos. Pois a base conceitual da nova gestão pública é a de que os cidadãos precisam de um melhor desempenho de seu governo. Mas que tipo de desempenho? Cidadãos têm interesse tanto na escolha das metas quanto na consecução delas. Assim, qualquer mecanismo de *accountability* deve permitir que os cidadãos participem do debate sobre a escolha das metas, e do acompanhamento e avaliação da consecução delas.<sup>108</sup>

O aprofundamento desse novo paradigma, baseado na visão contra hegemônica da democracia participativa, objetiva a construção de um espaço público não estatal, o que ocasionaria uma socialização do público, “diferente da burocratização especializada do setor público ou de sua privatização”.<sup>109</sup> Exemplo desse espaço pode ser demonstrado através do orçamento participativo, caracterizado pela participação social na deliberação das decisões públicas.

É sob esse novo enfoque, de participação da sociedade na tomada de decisões no tocante à prestação do serviço público e na avaliação do seu desempenho que deve se reger a atual gestão pública brasileira, de forma a garantir a cidadania.

Nas palavras de Fausto,

As questões da afirmação e ampliação da democracia e do acesso dos excluídos à plena cidadania estão interligadas. O regime democrático só terá condições de se transformar, em nosso país, em um ‘valor universal’, quando estiver associado a um maior bem-estar dos cidadãos e à perspectiva de um futuro melhor.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> BEHN, 1998. p.38

<sup>109</sup> BATISTA. Gustavo Barbosa de Mesquita. Crise do Estado moderno, neoliberalismo e democracia participativa. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Estado e cidadania**: de Maquiavel à democracia participativa. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2006.

<sup>110</sup> FAUSTO, 2001. p. 310.

A cidadania, portanto, vai ter local de destaque na busca desse novo paradigma da atuação pública que visa superar as limitações estatais na implementação e consecução das políticas de interesse público.

### 2.3 A cidadania no discurso jurídico brasileiro

O conceito de cidadania pode ser encontrado na obra de Marshall, *Cidadania, classe social e status*<sup>111</sup>, que a define como a participação do indivíduo na comunidade política e a divide em três dimensões de direito: civis, políticos e sociais. Para o autor, se se concedem direitos civis, os cidadãos terão força para pleitear direitos políticos, e por consequência, teriam direitos sociais.

Carvalho, em *A cidadania no Brasil*<sup>112</sup>, tenta aplicar o modelo de cidadania de Marshall ao contexto brasileiro. Para tanto, faz referência histórica à política do país, destacando que, ao contrário da cidadania inglesa referenciada por Marshall, aqui, os direitos sociais precederam os direitos civis e políticos.

Para o autor, “se os principais obstáculos à cidadania, sobretudo civil, eram a escravidão e a grande propriedade rural, o surgimento de uma classe operária urbana deveria significar a possibilidade da formação de cidadãos mais ativos”.<sup>113</sup> Os movimentos operários foram bastante significativos no que se refere ao avanço dos direitos civis, mas na chamada questão social, poucas medidas foram tomadas, a maioria após a assinatura do Tratado de Versalhes, em 1919, e o ingresso no país na Organização Internacional do Trabalho (OIT), e “até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado”.<sup>114</sup> Foi a partir desta data que houve mudanças sociais e políticas, com especial avanço no campo social, com destaque para a legislação trabalhista de 1943. Vários grupos sociais ampliaram os movimentos políticos, multiplicando-se os sindicatos e outras associações de classes.

---

<sup>111</sup> MARSHALL, Thomas. **Cidadania, classe social e status**. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

<sup>112</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo Caminho**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.11.

<sup>113</sup> *Ibid.* p. 57.

<sup>114</sup> *Ibid.* p. 83.

É nesse contexto que o autor destaca que,

O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzira o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados a sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente.”<sup>115</sup>

Em que pese muito dos direitos sociais serem conquistados mediante muitas lutas dos trabalhadores, o governo buscou, com essa atitude, apoio social, já que temia a perda do poder, sendo exemplo típico do populismo no Brasil. Se por um lado, alcançou-se uma cidadania mais ativa, por outro a sociedade ficou dependente do poder estatal, devendo-lhe lealdade, ante os direitos que lhe foram garantidos.

A Constituição de 1946 acresceu aos direitos sociais, até então existentes, outras conquistas e, além disso, garantiu direitos políticos e civis. Entretanto, após o golpe militar, embora estivesse em vigor esta Constituição, os direitos políticos se viram atingidos, em razão da edição de sucessivos Atos Institucionais. Esse foi o período de maior desrespeito à cidadania até então conquistada. José Murilo de Carvalho destaca

A avaliação dos governos militares, sob o ponto de vista da cidadania, tem, assim, que levar em conta a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos.<sup>116</sup>

A década de 60 foi marcada pela mobilização política da base da sociedade, e aqui a Igreja Católica investiu nos movimentos estudantis, de operários e camponeses, tendo como principal apoio a Ação Popular (AP), sustentado pelo Movimento de Educação de Base (MEB).

O conceito de sociedade civil organizada ressurgiu em meados dos anos 1970, como reação ao regime militar. Justamente esse surgimento e crescimento das formas de organização da sociedade civil marcaram a redemocratização do

---

<sup>115</sup> CARVALHO, 2002. p.124.

<sup>116</sup> *Ibid.* p. 172.

país, despertando na população uma consciência no tocante ao seu papel na construção da sociedade.

Na história dessa luta de classes, constatou-se que a democratização da sociedade ocorreu, principalmente, nos locais em que a força organizativa das classes populares conseguiu impor às classes dominantes o alargamento dos direitos políticos e sociais.

Precisamente ao final dos anos 80 e início da década de 90, floresceram no país inúmeras organizações não-governamentais e associações de bairros, que começavam a se organizar, levadas, principalmente, pelo desencanto da população com a política partidária, a insatisfação com as políticas estatais e os efeitos da crise econômica na capacidade de o Estado capitalista manter todos os “cidadãos” incluídos no mercado de trabalho.<sup>117</sup>

Os novos movimentos sociais surgidos reivindicavam melhores direitos sociais e redemocratização do Estado, e foram responsáveis pela recriação de espaços públicos, exigindo a participação direta nas decisões que os afetavam. E esse discurso vai tomando a forma do discurso pela cidadania.

Segundo Santos e Avritzer, as experiências de mudanças das formas democráticas têm início nos movimentos reivindicatórios. Nelas, “os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação das práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos.”<sup>118</sup>

Se por um lado a reforma do Estado, posta em execução pelos órgãos estatais, mesmo que movida pelo ideal neoliberal, foi decisiva para a implantação e ampliação das experiências de participação social, a própria sociedade civil, que passou a melhor se organizar, teve, de igual forma, um papel importantíssimo na consolidação do processo democrático que articula Estado e sociedade.

Na administração pública societal, defendida por Paes de Paula, se encontra enraizado o ideal das mobilizações populares, em favor da redemocratização do país, caracterizada pelos movimentos sociais, partidos políticos de esquerda e

---

<sup>117</sup> SILVA, 2003. p.33-34.

<sup>118</sup> AVRITZER, Leonardo, SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003. p. 53.

centro-esquerda, e organizações não governamentais, configurando-se como alternativa de gestão pública.<sup>119</sup>

O conceito de participação cidadã envolve a complexidade e as contradições que existem entre sociedade civil, Estado e mercado cujos papéis se redefinem em fortalecimento da primeira, mediante sua atuação organizada. Nas palavras de Teixeira:

Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro lado, com a criação de exercício de direitos. Implica também controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.<sup>120</sup>

É nesse contexto que vão aparecer inovações institucionais locais que vão proporcionar a democratização da relação entre Estado e a sociedade civil. Neste sentido, a discussão sobre conselhos gestores, orçamento participativo e fóruns temáticos, entre outros, é relevante não apenas pela novidade destes formatos institucionais que possibilitam a participação, mas também porque promovem a combinação entre mecanismos de democracia representativa e de democracia direta.<sup>121</sup>

Sem dúvida, o conceito de cidadão não pode ser entendido sem a ideia de participação do destino da “cidade”.<sup>122</sup> Nas palavras de Bonavides<sup>123</sup>, a cidadania manifesta-se pela via participativa, pelas exteriorizações de vontade de cada membro da sociedade política, legitimamente habilitado a intervir no processo decisório e governativo, mediante o qual se conduzem os negócios públicos debaixo do interesse da coletividade.

---

<sup>119</sup> DE PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de (Orgs.). **Estado, instituições e democracia: república**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. v. 1. Brasília: Ipea, 2010. p. 474.

<sup>120</sup> TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001. p.30.

<sup>121</sup> *Ibid.* p. 489.

<sup>122</sup> ARAÚJO, Cícero. República, participação e democracia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p.62.

<sup>123</sup> BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase para o federalismo das regiões. 2. ed. Malheiros: São Paulo, 1996. p.21.

Desta forma, ser cidadão é pertencer a uma comunidade política e reconhecer seus interesses nos atos do governo, atos esses exercidos sob o aval da própria sociedade, através da participação popular. Como anteriormente exposto, o elemento de convergência entre os teóricos da democracia deliberativa é a legitimidade das decisões do Estado e para alcançá-la, novos desenhos institucionais são necessários, de forma a tornar a deliberação possível.

Contudo, o objetivo dessa institucionalização dos mecanismos de participação não é suplantando a democracia representativa, mas suplementá-la, torná-la mais ativa, mais democrática. E esse é o grande desafio da teoria política contemporânea da democracia, qual seja, articulação de mecanismos de representação e de participação social.

A verdadeira democratização brasileira envolveu, ao mesmo tempo, questões de natureza política, bem como inovações de caráter democrático derivadas de propostas trazidas pela sociedade civil organizada para o processo Constituinte, em busca da cidadania. Não foi à toa que a Constituição de 1988 trouxe significativas inovações na tentativa de consolidar essa cidadania, fruto da coleta de milhares de assinaturas durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 a 1988 em apoio a emendas populares.

Como destacado por Caldeira e Holston “uma nova concepção de cidadania, ancorada na construção popular da lei e no exercício de novas formas de direitos, por meio do processo legislativo, começou a se enraizar.”<sup>124</sup> Nesse panorama, incluiu-se na Constituição de 1988, logo em seu art. 1º, que a República Federativa do Brasil baseada no Estado democrático de direito, tem como fundamento, a cidadania.<sup>125</sup>

Vê-se que, considerando o histórico da atuação dos movimentos populares do Brasil, a Constituição de 1988 não veio como instrumento de ruptura da conjuntura político-jurídica anterior, mas como colaboradora da atuação dos movimentos sociais já existentes, sem olvidar que o novo papel atribuído aos cidadãos por esta Constituição contribuiu para eclosão e consolidação de

<sup>124</sup> CALDEIRA, Teresa, HOLSTON, James. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas”. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004. p. 238.

<sup>125</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

II - a cidadania.

experiências de gestão democrática no Brasil, que culminou em instrumentos participativos institucionalizados, ou seja, legitimados e incentivados pelo Estado.

Participar passa a se caracterizar como uma forma de exercer os direitos civis, políticos e sociais garantidos pela Constituição. E na busca desses direitos, os indivíduos podem agir sozinhos ou através de ações coletivas de forma a influenciar e direcionar as ações do governo em prol dos interesses da coletividade.

É justamente nas conquistas proporcionadas pela atuação dos movimentos sociais que vão surgir as propostas dos Orçamentos Participativos, que guiarão a atuação estatal para legitimar suas decisões.

## **2.4 Mecanismos de participação social na Constituição Federal**

A Constituição de 1988 abriu espaço para importantes modificações nas práticas participativas nas áreas de políticas públicas, de forma a redefinir o conceito de cidadania. E em diversas passagens do texto constitucional podem-se vislumbrar essas mudanças.

Destaca-se, de pronto, o art. 1º do texto constitucional que dispõe, em seu parágrafo único, que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

O art.14, incisos I, II e III, acerca dos direitos políticos, assegura que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo e iniciativa popular”. Assim, além dos instrumentos de consulta popular tradicionais (plebiscito e referendium), a Constituição assegurou a cidadania através da iniciativa popular em projetos de lei, apesar das restrições dispostas no §2, art. 61, do texto constitucional.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

No âmbito judiciário podemos encontrar como instrumentos de participação o reconhecimento constitucional da soberania dos veredictos no Tribunal do Júri<sup>127</sup>, a possibilidade de propositura de ação popular para evitar ato lesivo ao patrimônio público e bens de interesse público<sup>128</sup>, e até mesmo a propositura de ações civis públicas, quando estamos diante da sociedade civil organizada.<sup>129</sup>

No que se refere à gestão das políticas públicas, o art. 194, parágrafo único, inciso VII, a respeito da seguridade social, assegura o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.”

O art. 204, inciso II sobre assistência social, dispõe sobre a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Também o art. 227, acerca da família, da criança do adolescente e do idoso, no § 1º prevê que “o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais [...]”.

Como se pode observar, a Constituição de 1988 deu origem a uma série de mecanismos de participação caracterizadores da democratização do Estado. Esse fenômeno levou ao crescimento de associações civis e de Organizações Não Governamentais (ONGs), todas voltadas à participação nas políticas públicas. O que se defendeu foi a proposição de que a participação fortalece as instituições democráticas, ao passo que propicia à sociedade condições de se manifestar nas decisões políticas, tornando-se necessária a busca de novas alternativas de participação.

---

<sup>127</sup> Art. 5. [...] XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

- a) a plenitude de defesa;
- b) o sigilo das votações;
- c) a soberania dos veredictos

<sup>128</sup> art. 5º [...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

<sup>129</sup> Art. 129. [...]III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Para Avritzer, as instituições participativas que realmente influenciaram na formulação de políticas públicas no Brasil democrático são os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos.<sup>130</sup> Apesar de haver outros mecanismos institucionalizados, como as ouvidorias públicas, a participação popular no processo legislativo brasileiro, os dois primeiros têm papel diferenciado neste cenário.

Os conselhos gestores de políticas públicas são instituições híbridas, de caráter deliberativo nas quais têm participação atores do Poder Executivo e atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua, que pode ser no campo da saúde, da assistência social, da criança e do adolescente, das políticas urbanas, meio ambiente, dentre outros, sendo competentes para planejar, supervisionar e monitorar a implementação das políticas governamentais.<sup>131</sup>

Um ponto positivo nos conselhos é que eles adotam a paridade de participação entre representantes do governo e da sociedade civil como princípio.<sup>132</sup> Ademais, possuem autonomia quanto a sua formação, com participação expressiva da sociedade, dando maior transparência à administração.

Já o Orçamento Participativo tem especial importância visto que é o único mecanismo cuja criação não é decorrência direta da Constituição Federal.

Esse instituto prioriza a relação do Estado com a sociedade, como forma de legitimar a atuação do poder público. Constitui uma forma de participação direta da população em diferentes fases da preparação e implementação orçamentária com uma preocupação especial de definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimentos nos vários setores de atuação governamental, criando espaços públicos não estatais de articulação de interesses.

Nesse sentido, assim defende Silva:

Historicamente, existe um modelo de gestão pública no Brasil que é centralizador, baseado no legalismo das prerrogativas do poder Executivo, e que é marcado pela prática política autoritária, clientelista e patrimonialista.

---

<sup>130</sup> AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p.34.

<sup>131</sup> LYRA, Rubens Pinto. A democracia participativa na gestão pública brasileira. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Estado e cidadania: de Maquiavel à democracia participativa**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2006. p. 339.

<sup>132</sup> Em sentido contrário, alguns estudiosos, como Rubens Pinto Lyra, entendem que seria necessário que o poder executivo dispusesse de representação majoritária, já que caberia ao governo definir as políticas públicas a serem implementadas.

Para substituir esse modelo tradicional, recorre-se a uma alternativa de *modelo descentralizado*, que não deixa de ter o amparo legal, mas que tem como diferencial a superação da formalidade burocrática, de acordo com a realidade concreta da comunidade.<sup>133</sup>

O teórico democrático Boaventura Santos acerca do objetivo desse instituto participativo assim se manifestou, *in verbis*:

O principal objetivo do Orçamento Participativo é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre distribuição dos fundos orçamentários e responsabilização administrativa no que diz respeito à efetiva implementação dessas decisões.<sup>134</sup>

Assim, os cidadãos são chamados a participarem das diversas comunidades, podendo incentivar o associativismo, que será de extrema importância para fortalecer os diversos grupos da sociedade civil organizada, e, nesse espaço público de participação, poderão deliberar sobre questões de seus interesses concretos.

Nesse sentido, o Estado é ator essencial nesse processo de participação via orçamento participativo, ao passo que será responsável por criar estruturas favoráveis para a efetiva participação, além de agir com transparência e de forma a garantir uma distribuição equitativa de recursos e serviços aos membros da comunidade, em razão das demandas por eles apresentadas.

O orçamento participativo constitui hoje, no Brasil, o principal meio de propagação do instituto da democracia participativa, sendo um instrumento que enseja um maior grau de implementação das políticas públicas, através de distribuição equitativa dos recursos, além de estimular o associativismo entre os diferentes níveis sociais.

---

<sup>133</sup> SILVA, Gustavo Tavares da. Gestão pública e transformação social no Brasil. In: HERMANS, Klaus (Org.). **Participação cidadã**: novos conceitos e metodologias. Fortaleza, Ceará, Expressão Gráfica Editora, 2004. p. 66.

<sup>134</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.), **Democratizar a Democracia**. Os caminhos da democracia participativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003, p. 471.

Essa institucionalização da participação do Brasil ampliou o poder de intervenção da população nas decisões acerca da coisa pública e impôs maior responsabilidade aos governos e à própria sociedade, que se vê obrigada a impulsionar a melhoria das suas condições de vida, através da cobrança pela realização efetiva de políticas públicas.

O município de João Pessoa não aquém dessa onda democrática e, com a assunção de um governo originalmente popular, instituiu, baseado em outras experiências brasileiras, o Orçamento Democrático em seu processo de desenvolvimento, como forma de superar a antiga elaboração elitista das decisões políticas e melhor distribuir a verba municipal, até então dirigida a um pequeno setor da sociedade, ocasionando desigualdades sociais até então insuperáveis.

Dotada de algumas peculiaridades, o Orçamento Democrático-OD de João Pessoa permitiu maior controle social da atuação estatal e redefiniu as prioridades públicas, ocasionando avanços sociais significativos. O OD deu início a uma nova forma de atuação política no Município, através da participação de todos nos espaços destinados à deliberação, democratizando a apática relação até então existente entre Estado e sociedade.

## 3 ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO EM JOÃO PESSOA

### 3.1 Participação e poder local

Como até agora exposto, democracia participativa está ligada diretamente com descentralização do poder estatal e construção de novos espaços públicos de deliberação social. O Orçamento Participativo-OP, dentre outros instrumentos, foi trazido como experiência local dessa democracia. Em defesa da participação em nível local Magalhães expõe que

O tema da organização territorial dos Estados contemporâneos é hoje de grande importância para a construção da democracia participativa e do conceito de cidadania compreendido a partir da teoria da indivisibilidade dos direitos fundamentais.<sup>135</sup>

Para o autor, a busca pela descentralização no Brasil coincidiu com a busca da democracia e da liberdade e, à medida que o federalismo se consolidava no decorrer da história política brasileira, fortalecia-se o Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, advoga a ideia de que a participação efetiva vai se dar de forma mais eficiente no âmbito dos Municípios, para ele, somente em nível local consegue-se “incluir uma população que deseja e luta por justiça”.

O federalismo, que nasceu com a Constituição dos Estados Unidos de 1787, baseia-se na união de entidades políticas autônomas e configura-se como a forma de estado mais adotada pelos governos democráticos, vez que possibilita a descentralização do poder, não significando que o Estado Federal seja necessariamente democrático.

O caminho trilhado pelo federalismo brasileiro foi marcado pela alternância de centralização e descentralização. Essa instabilidade em determinados momentos políticos estimulou acordos e barganhas das oligarquias locais face ao governo, o

---

<sup>135</sup> MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O município e a democracia participativa**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5053](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5053)> Acessado em: 2 nov. 2011.

que levou à obstrução do desenvolvimento e ao aumento das desigualdades, já que não foi possível a implementação de instrumentos duradouros que trouxessem mais eficácia às políticas públicas.

Em breve resumo, Clark<sup>136</sup> descreve a trajetória do federalismo no Brasil, no tocante à autonomia dos Municípios, desde o período colonial. Já em 1549 adotou-se o municipalismo no Brasil e até meados do século XVII, os Municípios desfrutavam de uma autonomia dilatada, porém formal, o que não significava autonomia financeira. Com a Constituição Imperial de 1824, os Municípios ainda detinham certa autonomia, mas, com a lei nº 28, de 1828 e o Ato Adicional de 1834, que dispuseram sobre a atividade administrativa, ela foi restringida. A Constituição de 1891, prevendo o federalismo como forma de estado, atribuiu aos Municípios autonomia, embora com algumas restrições legais, para “tudo que envolvesse matéria de seu peculiar interesse”.

Com a Revolução de 1930 os Municípios perderam sua autonomia política, que só foi restabelecida com a Constituição de 1934, que ainda lhes concedeu participação no produto de arrecadação dos tributos. Novamente em 1937 a autonomia municipal foi abatida, sendo restabelecida pela Constituição de 1946, e mais uma vez castrada pela Carta de 1967, após golpe militar, seguida pela Emenda nº 1 de 1969. Nesse período, a autonomia dos Municípios não passava, segundo o autor, de “uma ficção”.<sup>137</sup> Foi na Constituição de 1988 que se avançou em matéria de autonomia dos Municípios, concedendo-lhes autonomia administrativa, política e financeira, fortalecendo o poder local.

O Estado Democrático de Direito, em que se constitui a República Federativa do Brasil, conforme art. 1º, deve aliar respeito à lei e promoção da justiça social, e o poder local vai servir como paradigma para o exercício do poder público, de forma a romper as fronteiras entre Estado e cidadão, mediante a construção de espaços públicos de controle social em cada Município, que visem garantir cidadania e dignidade humana.

A consolidação dos Municípios como entes federados<sup>138</sup> possibilitou essa nova tendência da gestão pública brasileira em aliar democracia representativa e

---

<sup>136</sup> CLARK, Giovanni. **O Município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 73/85.

<sup>137</sup> *Ibid.* p. 87.

<sup>138</sup> Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Atualização: Célia Marisa Prendes e Marcio Schneider Reis. 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

democracia participativa, ao passo que lhes foi atribuído o poder de se autogovernar (art. 29, I e IV), além das competências comuns (art. 23) e concorrentes (art. 24), a competência privativa de legislar em “assuntos de interesse local” (art. 30, I) que lhes foram outorgadas. Para Clark,

[...] o legislador constituinte buscou a quebra da eterna centralização de poderes nas mãos da União, distribuindo-os entre os Estados-membros e os Municípios. Objetivou, assim, a democratização das relações entre eles e a racionalização e coordenação de suas políticas públicas em prol da sociedade.<sup>139</sup>

Confirmando a estabilidade nas regras que regem a autonomia política das unidades federadas no Brasil, Arretche explica que

Isto significa que os governos locais têm autoridade política própria, derivada de seus próprios eleitores. Respeitada a distribuição constitucional de competências, têm autonomia legislativa para adotar suas próprias políticas públicas, bem como, simetricamente, têm autonomia para aderir (ou não) àquelas propostas pelos demais níveis de governo.<sup>140</sup>

De fato, embora a Constituição tenha trazido alguns elementos que esvaziam a atuação municipal, as suas competências foram ampliadas, além disso, lhe foi concedida parte do produto da arrecadação dos tributos, de forma que seus poderes administrativo e econômico cresceram, a ponto de permitir melhores condições para a solução das dificuldades encontradas em nível local. Tais atribuições lhes possibilitam promover medidas de democracia participativa em nível local.

O compartilhamento de poder em níveis locais pode realmente funcionar como mecanismo para o desenvolvimento da cidade e como promotor da

---

<sup>139</sup> CLARK, 2001. p.102.

<sup>140</sup> ARRETCHÉ. Marta. Federalismo. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 125.

aproximação entre o cidadão e a gestão da coisa pública. De fato, para ampliação do poder local, parece fundamental a participação ativa dos cidadãos.<sup>141</sup>

Os Orçamentos Participativos em níveis municipais aparecem como experiências de sucesso na dinamização do poder local, se caracterizando como espaços de participação social para discussão e construção de alternativas aos problemas locais, e foram amplamente difundidos pelo Brasil a partir de 1989.

### 3.2 Orçamento Participativo no Brasil

Como exposto no capítulo anterior, o Brasil passou por diversas fases político-administrativas até a chamada redemocratização. Nesse momento histórico, diversos movimentos sociais impulsionaram a criação de espaços públicos de participação, dentre eles os Orçamentos Participativos (OPs), que passam a ter especial importância nas relações entre sociedade e Estado. Nesse sentido, para Genro e Souza,

*A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Essa experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública.<sup>142</sup>*

Essa institucionalização da participação do Brasil ampliou o poder de intervenção da população nas decisões acerca da coisa pública e impôs maior responsabilidade aos governos e à própria sociedade, que se vê obrigada a impulsionar a melhoria das suas condições de vida, através da cobrança pela realização efetiva de políticas públicas.

---

<sup>141</sup> ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revati: Fase, 2000. P.60-61.

<sup>142</sup> GENRO; SOUZA, 1997. p.45-46 (grifo dos autores).

Diante disso, o Orçamento Participativo constitui, hoje, o principal meio de propagação do instituto da democracia participativa no país, sendo um instrumento que enseja um maior grau de implementação das políticas públicas, através de distribuição equitativa dos recursos, além de estimular o associativismo entre os diferentes níveis sociais.

Os OPs têm por fundamento a alocação da receita, ou parte dela, prevista na lei orçamentária a determinados programas ou obras escolhidas no ceio da sociedade, a partir de demandas/problemas locais apresentadas por ela. Reflete, a princípio, um resumo das reais necessidades da população, deliberadas em audiências públicas, através de regras de participação previamente definidas que vão influenciar nas determinações das prioridades do governo no tocante à formulação e implantação das políticas públicas.

Assim, o OP constitui uma nova experiência de administração dos recursos públicos, cujo objetivo é construir uma peça orçamentária dos gastos, a partir da participação direta da sociedade, rompendo com a tradição histórica da gestão pública brasileira que, como visto, foi marcada pelo clientelismo e patrimonialismo, e direcionava os investimentos a interesses privados.

Para Wampler<sup>143</sup>, o OP oferece aos cidadãos a oportunidade de participarem diretamente das questões públicas, de influenciarem na tomada de decisões e conquistarem uma justiça redistributiva.

Avritzer<sup>144</sup> destaca quatro elementos dos OPs: afirma, primeiramente, que se trata da cessão da soberania por aqueles que a detêm por ocasião do processo representativo; em segundo lugar, é um mecanismo que reintroduz elementos de participação local; afirma ainda que se baseia no princípio da autorregulação, já que as regras são postas pelos próprios participantes, ou seja, no decorrer do processo de participação poderá haver alteração na sua dinâmica; por fim, defende que esse processo se caracteriza pela tentativa de “reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local”, de forma a privilegiar setores mais carentes da população. Exatamente a constatação dessa última característica na cidade de

---

<sup>143</sup> WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações de resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.p.61.

<sup>144</sup> AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p.14-15.

João Pessoa, após a implantação do Orçamento Democrático, é o que se busca com esta pesquisa.

### 3.2.1 Histórico dos OPs brasileiros

Sabe-se que a metodologia básica atual do Orçamento Participativo surgiu no Brasil, mas os diversos autores<sup>145</sup> que descrevem sua trajetória não chegam a um consenso sobre o ano do seu nascimento enquanto política de relação governo e sociedade.

Wladimir Pires<sup>146</sup> estabelece três fases históricas pelas quais se poderiam caracterizar os OPs: a primeira, no período de 1978 a 1988, “abarca as experiências precursoras, que em geral não são e nem levam o nome de Orçamento Participativo, mas que já contêm ingredientes que as aproximam dele.” A segunda, de 1989 a 1992, “consiste num conjunto de iniciativas do PT - Partido dos Trabalhadores a partir de parte das 36 prefeituras que conquistou nas eleições de 1988 e governou de 1989 a 1992” e uma terceira, de 1993 a 2000, “caracterizada pela ampliação do número de protagonistas, incluindo prefeituras petistas e não petistas, além de iniciativas tomadas por entidades e organizações não-governamentais.”

Na primeira fase, o autor destaca experiências entre 1978 e 1985, de Lajes (SC), Boa Esperança (ES) e Piracicaba (SP), além de Vilha Velha (ES) e Diadema (SP), sob governos de diferentes partidos. Aqui, os movimentos sociais organizados estavam começando a se fortalecer reivindicando maior poder e mais recursos para os governos locais.

A segunda fase, que Pires chama de “fase petista”, os OPs ganham destaque nas decisões do governo, destacando-se pelo próprio ideário dos governantes do Partido dos Trabalhadores (PT) e pela dinâmica incentivadora da participação popular na busca de resultados rápidos para a população. Para

---

<sup>145</sup> Tarso Genro e Ubiratan de Souza (1997), Félix Sanches (2002), Luchman (2002), Leonardo Avritzer (2003).

<sup>146</sup> PIRES. Wladimir. **Participação da sociedade nos processos orçamentários**: a experiência brasileira recente. 2000. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>> Acesso em: 20 nov.2011. p. 17-23.

Luchman<sup>147</sup>, o “modo petista de governar” visava a uma democracia participativa. Aqui, ganham destaque as experiências de Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Ipatinga (MG) e Santo André (SP).

Na terceira fase, as experiências do OP começam a se difundir mais pelo Brasil, e também pelo mundo, sendo implantadas, inclusive, por cidades governadas por partidos de outras vertentes partidárias, vindo a consolidar essa prática participativa e influenciar outras gestões.

Pesquisa apresentada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP)<sup>148</sup> aponta que até 1992, 12 municípios haviam implantado o Orçamento Participativo, entre 1993 e 2000, mais de 103 cidades haviam praticado o OP no Brasil. Constatou ainda a existência de 194 experiências entre 2001 e 2004.<sup>149</sup>

Até fins de 2008, esse número chegou a 201 casos registrados, segundo pesquisa realizada por Avritzer e Wlamper<sup>150</sup>, corroborando a constatação que a prática desse instrumento pelas cidades brasileiras teve trajetória crescente. Isso significa que as decisões tomadas dentro desse instrumento têm afetado milhões de pessoas em todo Brasil, que têm defendido esse tipo de gestão.

Independente do ano exato da implantação dos OPs no Brasil, os autores são unânimes ao apontar o Orçamento Participativo em Porto Alegre, implantado em 1989 pelo PT, na gestão do prefeito Olívio Dutra (1989-1992) e continuado pelos prefeitos Tarso Genro (1993-1996) e Raul Pont (1997-2000)<sup>151</sup>, como o modelo de maior destaque, seja pelo período de sua duração, seja pelos avanços que trouxe na participação social. Nas palavras de Leonardo Avritzer,

É possível afirmar que a introdução do orçamento participativo pela administração Olívio Dutra durante o ano de 1990 marca um divisor de

<sup>147</sup> LUCHMAN, Ligia Helena Hanhn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Dissertação de Doutorado. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas, SP, 2002. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br>> Acesso em: 18 nov. 2011. p. 94.

<sup>148</sup> RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de (Orgs.). **As experiências de orçamento participativo no Brasil período de 1997-2000.** Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003.

<sup>149</sup> Pesquisa realizada por Avritzer e Wlamper (2005) *apud* AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. (Coords.). **The expansion of participatory budgeting in Brazil – an analysis of the successful cases bases upon design and socio-economic indicators.** 2008, aponta 13 casos em 1992, para 53 em 1996 e 112 em 2000, para 190 em 2004.

<sup>150</sup> AVRITZER; WAMPLER, 2008.

<sup>151</sup> O Orçamento Participativo em Porto Alegre seguiu com Tarso Genro-PT (2001-2002), João Verle-PT (2002-2004), João Fogaça- PPS (2005-2008), João Gogaça- PMDB (2009-2010) e José Fortunati-PTD (2010-atualidade).

águas em termos de políticas participativas no Brasil. Se, por um lado, é verdade que a conjuntura política da democratização já apontava na direção de políticas participativas, devido à introdução da forma conselho e de outras formas de participação durante o processo constituinte (Raichellis, 1999; Dagnino, 2002), por outro lado, nenhuma cidade abraçou tão rapidamente e tão amplamente a ideia de participação quanto Porto Alegre.<sup>152</sup>

A experiência em Porto Alegre ganhou conotações internacionais a partir de 1996, quando o OP de Porto Alegre foi escolhido como uma das 40 (quarenta) melhores práticas de gestão pública no mundo, apresentadas no Habitat II em Istambul, na 2ª Conferência das Nações Unidas<sup>153</sup>, sendo expandido para países como Argentina, México, Uruguai, Peru, Equador, Colômbia, Espanha, França, Itália, Alemanha e Portugal.

### 3.2.2 Características comuns dos OPs.

É bem verdade que, estudando a estrutura dos Orçamentos Participativos implantados pelo Brasil constata-se que são equivalentes à desenvolvida em Porto Alegre, entretanto, não seguem, e não devem seguir, um padrão. É que a metodologia a ser implantada deve se adequar às características de cada localidade. Não obstante isso, Avritzer<sup>154</sup> destaca quatro características que entende ser necessárias para a existência do OP: 1) vontade política; 2) densidade associativa; 3) elementos do desenho institucional; e 4) capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta.

A primeira característica é de suma importância para o sucesso do Orçamento Participativo local. Os resultados dessa experiência dependem, até certo ponto, da vontade política para viabilizar as demandas deliberadas pela população. Nesse sentido, Wampler manifesta-se no sentido de que,

---

<sup>152</sup> AVRITZER, 2003. p. 24.

<sup>153</sup> Dados obtidos através do relatório final elaborado pela comissão especial criada para “acompanhar as propostas, teses e os procedimentos necessários à participação do Brasil na CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS - HABITAT II, realizada em Istambul, no período de 3 a 14 de junho de 1996”. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=57217&tp=1>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

<sup>154</sup> AVRITZER, 2003. p. 16.

O apoio que a administração oferece para o OP é parte integral do seu sucesso. O compromisso político de um governo é uma condição necessária para um resultado bem-sucedido. [...] A Administração tem de estar disposta a gastar tempo, energia e recursos para reformar o processo através do qual os cidadãos fazem suas demandas [...].<sup>155</sup>

O autor, apesar de defender a importância do comprometimento do governo, afirma que esse fator não é suficiente para seu bom desempenho, devendo associar-se a outros fatores. Além desse comprometimento do governo, Lüchmann<sup>156</sup> também defende a importância do projeto político-partidário enquanto elemento fundamental para a implementação, continuidade e aperfeiçoamento dessa experiência participativa.

A vontade política é, sem dúvida, um elemento central para o bom funcionamento do OP. De nada adianta interesse da sociedade em deliberar seus problemas locais, se não houver um governo comprometido em ouvir, estudar soluções e implementar obras e políticas públicas em resposta. Assim como milhares de leis são descumpridas no Brasil, não faltariam desculpas, como, por exemplo, a falta de recursos, para um poder público empenhado em pôr em prática um retorno às demandas sociais.

Outra característica trazida por Avritzer<sup>157</sup> como um aspecto importante para o sucesso de um OP é a densidade associativa, e analisa este elemento tomando por base a experiência em Porto Alegre. Citando estudiosos como Marcelo K. Silva, William Nylén conclui que a forte tradição associativa vai resultar em maior efeito democratizante, não obstante poder haver OP em cidades pequenas e de médio porte sem infraestrutura associativa, desde que presentes vontade política e capacidade financeira.

Lüchmann, apesar de também entender como essencial a existência de movimentos sociais nas práticas participativas, alerta para que também sejam analisados projetos e interesses reproduzidos por eles em alguns casos, e ressalta a “importância da combinação do fator tradição associativa com outros fatores, como o projeto político e o desenho institucional”<sup>158</sup>

---

<sup>155</sup> WAMPLER, 2003. p.77.

<sup>156</sup> LÜCHMANN, 2002. p.122.

<sup>157</sup> AVRITZER, 2003. p. 46-47.

<sup>158</sup> LÜCHMANN, 2002, p. 142.

A tradição associativa pode ter papel importante quando se pensa que são os próprios cidadãos que trazem suas demandas para o debate e pressionam o poder público a resolver seus problemas, mas não pode ser vista de forma isolada e como único elemento para o desenvolvimento exitoso de um OP. A vontade política trazida por Avritzer, associada ao projeto político destacado por Lüchmann pode sim influenciar no sucesso do OP. O próprio projeto petista de implantação de experiências democráticas demonstram que em um programa de governo pode haver propostas que visem ao incentivo a práticas associativas e participativas, como parece propor a estrutura dos OPs.

O desenho institucional é outra vertente sustentada com impacto nos resultados do OP, que define as regras que devem ser seguidas pelos atores participantes desse processo. Lüchmann define desenho institucional como a articulação entre Estado e sociedade, configurando-se como um “conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam a fazer valer e promover a realização da prática dos princípios democráticos participativos”.<sup>159</sup>

Avritzer<sup>160</sup> chega a três conclusões a respeito desse elemento: a primeira é que o OP tem uma enorme “capacidade de variação e adaptabilidade a diferentes ambientes”, a segunda é a conclusão de que o limite do OP é a manutenção dos elementos deliberativos, sob pena de falência do sistema; por fim, destaca três aspectos que não podem faltar em um OP, tais quais o de ter um processo decisório através de assembleias, a variação dos bens públicos distribuídos em razão do lugar e ainda a extensão territorial que vai modificar o desenho institucional de forma a integrar os legítimos atores.

Como visto no primeiro capítulo, o avanço da democracia participativa foi possível através do procedimentalismo proposto por Habermas. Regras, sejam trazidas pelo poder público, sejam decididas em conjunto com a sociedade, são necessárias para que a deliberação obtenha decisões legítimas, na medida em que impõe limites às atuações desses atores, colocando-os em posição de igualdade. Entretanto, esse procedimentalismo não pode ser estático, ao contrário, seu dinamismo deve ser apto a adaptar esse conjunto de regras em razão das mudanças sociais locais.

---

<sup>159</sup> LÜCHMANN, 2002. p.143.

<sup>160</sup> AVRITZER, 2003. p. 50-51.

A capacidade administrativa e financeira de pôr em prática as propostas apresentadas nos espaços de participação é a última variante defendida pelos autores sobre o OP, e é importante porque montar toda uma estrutura para o seu funcionamento exige recursos, tanto para contratação de pessoal, divulgação das ações, como para a própria implementação das políticas públicas selecionados pela população.

Segundo Wampler,

A capacidade de investir recursos é central para criar as condições através das quais os cidadãos se tornarão os tomadores de decisão, para ajudar a conformar seus próprios futuros bem como o futuro dos seus bairros e do município em geral.<sup>161</sup>

Além de dispor de recursos para estrutura do OP e dar resposta às demandas apresentadas pelos participantes do processo, o poder público deve pautar suas atuações em razão dos problemas apresentados, sob pena de causar descrença dos cidadãos na gestão pública e esvaziar os espaços de participação. Genro e Souza constataram isso quando do estudo do OP de Porto Alegre, ao perceberem a intensa participação dos cidadãos no início do OP não verificada no ano seguinte.

O governo, porém, não tinha recursos nem projetos. Era preciso, antes, fazer uma profunda reforma tributária, gerar uma poupança local (por meio dos próprios impostos locais) e assim potencializar o governo da cidade para responder às demandas e criar um nível mínimo de credibilidade.<sup>162</sup>

Somente quando o governo pôde dar resposta concreta às demandas sociais é que o OP de Porto Alegre apresentou efeitos extraordinários, vindo a se tornar modelo de instrumento que obteve sucesso. Da mesma forma que a não realização das obras deliberadas pelos cidadãos, a manipulação de recursos e a

---

<sup>161</sup> WAMPLER, 2003, p. 81.

<sup>162</sup> GENRO; SOUZA, 1997. p. 24.

falta de transparência igualmente poderão causar a perda da credibilidade nesse processo participativo.

Se existe recurso público para viabilizar o Orçamento Participativo e este é implementado, as respostas dadas pelo governo às demandas darão confiabilidade aos cidadãos que, além de participarem mais, se sentirão corresponsáveis pelo destino da cidade, acabando por legitimar a atuação estatal.

Da mesma forma, à medida que a sociedade vai percebendo que os recursos públicos estão sendo empregados de forma mais justa, de forma a beneficiar as áreas menos favorecidas e o Estado vai demonstrando que seu orçamento está equilibrado, suas ações também vão se legitimando.

Essa efetivação da participação popular também contribui para uma melhor distribuição dos recursos, o que se chama de justiça redistributiva, ao passo que se inseriram no âmbito de discussão dos problemas da cidade setores pobres da sociedade, que outrora eram excluídos. Para Marquetti, se essa prática for distribuída pelos OPs das diversas cidades do Brasil, “a população de baixa renda passará a contar com um instrumento poderoso para reduzir os elevados níveis de desigualdade que caracterizam a sociedade brasileira.”<sup>163</sup>

Segundo Lüchmann,

Na medida em que se abre as contas do poder público para toda a população, e na medida em que institui diferentes instâncias participativas de discussão acerca das prioridades de investimento através de um conjunto de critérios que priorizam os setores mais carentes da população, o OP institui novas relações Estado/sociedade com capacidade de romper com a cultura política de base clientelista, pautada na troca de favores e na manutenção de privilégios.<sup>164</sup>

Mesmo que não seja possível medir a real capacidade redistributiva dos orçamentos participativos, a utilização de indicadores alternativos com intuito de aferir se o programa está alocando recursos em regiões de baixa renda, como proposto por Wampler, poderá servir de base para essa constatação.

---

<sup>163</sup> MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. Leonardo Avritzer, Zander Navarro (Orgs.). São Paulo: Cortez, 2003. p. 154.

<sup>164</sup> LÜCHMANN, 2002. p. 159.

Em atenção a indicadores de qualidade de vida, essa pesquisa buscará identificar o Orçamento Democrático-OD de João Pessoa como um instrumento redistributivo, capaz de destinar a maior parte dos recursos públicos às regiões mais carentes, em resposta às demandas apresentadas nas plenárias do OD. Para tanto, se fará uma análise da estrutura participativa que aí se implantou a partir de 2005.

### 3.3 Orçamento democrático em João Pessoa

#### 3.3.1 Marco Inicial e peculiaridades

João Pessoa, alvo desse estudo, é uma cidade com aproximadamente 723.515 mil habitantes, segundo o Censo 2010 divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com uma área de 210.551 km<sup>2</sup>.<sup>165</sup>

A evolução espacial de João Pessoa reflete o contexto geopolítico, econômico e social do restante do país, típico do processo de expansão do capital nos países dependentes. A partir do final do século XIX começou a perder sua face rural, sendo o século XX marco da definição dos espaços urbanos da cidade. Hoje, João Pessoa detém 99,06% da sua população estabelecida na zona urbana e apenas 0,4% na zona rural.<sup>166</sup>

Semelhante ao que aconteceu no restante do país, com a introdução da modernização, as diferenças nas classes sociais passam a ser mais marcantes. A professora Lígia Tavares da Silva descreve sua visão acerca da situação urbana da cidade nos anos 90, dispondo que

[...] duas características antagônicas norteiam a evolução urbana de João Pessoa nos anos 90: de um lado temos a imagem de uma cidade verde e com qualidade de vida que é lançada permanentemente na mídia por órgãos públicos e empresa privadas, e de outro, uma cidade real, onde a pobreza urbana prolifera assustadoramente, os problemas urbanos relativos

---

<sup>165</sup> Fonte: IBGE, área territorial oficial, consulta por Município.

<sup>166</sup> Fonte: IBGE, Censo 2010.

à carência de infraestrutura aumentam, e os problemas ambientais se agravam, a exemplo da poluição das praias e do Rio Jaguaribe.”<sup>167</sup>

Fato é que, diante dos problemas sociais e econômicos em que se encontrava a cidade, viu-se a necessidade de inseri-la no contexto nacional de democratização, que, como explanado, mereceu mudanças na própria gestão pública, de modo a permitir maior participação social nas decisões para implantação de políticas públicas. O projeto de implantação do Orçamento Participativo em João Pessoa foi um passo para inserir a cidade nesse grande desenho nacional de aproximação do Estado e da sociedade.

Foi em 2005, no governo de Ricardo Coutinho, eleito nas eleições de 2004 em 1º turno com 64,45% dos votos<sup>168</sup>, que se implantou o Orçamento Participativo em João Pessoa, particularmente chamado de Orçamento Democrático (OD). De filiação esquerdista, PT e depois migrando para o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o então prefeito era engajado nos movimentos estudantis e, mais tarde, nos movimentos sindicais, entretanto, fez coligação política com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), de tradição conservadora, na disputa deste pleito eleitoral em que saiu vitorioso.

Descrevendo o perfil do candidato, o cientista político Hermano Nepomuceno Araújo assim o descreve:

A força da candidatura de Ricardo Coutinho mais atrás, no início de 2003, decorre, em muito, da sua forte capilaridade social. Ao longo dos seus mandatos de vereador e deputado estadual, Coutinho construiu, a partir do seu gabinete, uma estrutura extremamente ágil, com forte inserção nos movimentos sociais e alto grau de militância e mobilização intitulada “Coletivo Ricardo Coutinho”, reforçando o seu destacado desempenho parlamentar, reconhecido pelos adversários.<sup>169</sup>

Apesar da aliança política, trouxe um governo de feição participativa, iniciando a maior experiência da cidade em participação popular- Orçamento

<sup>167</sup> DA SILVA, Lúcia Maria Tavares. **Forma urbana e cotidiano na evolução de João Pessoa-PB**. João Pessoa: Saeculum (UFPB), 1997. Vol.1. n. 03. p.161-186. Disponível em: <<https://www.ligiatavares.com>> Acesso em 20 dez 2011.

<sup>168</sup> Fonte: TRE-PB, resultado das eleições 2004 na Paraíba.

<sup>169</sup> ARAÚJO, Hermano Nepomuceno. **João Pessoa**: uma vitória anunciada. Disponível em: <<https://www.fundaj.gov.br>> Acesso em: 21 nov.2011. p. 5.

Democrático. Embora baseado no bem sucedido Orçamento Participativo de Porto Alegre, o OD de João Pessoa assumiu estrutura e características próprias, para adequar-se à realidade local.

Em primeiro lugar, ao contrário da conjuntura político-social para implantação do OP em Porto Alegre, que foi pressionado pelos movimentos sociais, o arcabouço institucional do Orçamento Democrático em João Pessoa (OD-JP) foi trazido unilateralmente pelo poder público, baseado em outras experiências de sucesso e analisando as práticas políticas que até então caracterizavam a cidade. É de se destacar, entretanto, que boa parte da equipe designada pelo governante, advinha de movimentos sociais e das universidades públicas, o que contribuiu para a formulação de uma metodologia que se aproximasse, ao máximo, da sociedade, em especial daquela mais excluída dos tradicionais centros de decisões.

Essa característica é importante ao passo que se contrapõe ao defendido por diversos autores de que a organização da sociedade é imprescindível para a implantação do Orçamento Participativo em determinada localidade, não obstante se entender que é elemento importante para sua consolidação e duração, além de desempenhar papel de destaque na consecução dos resultados.

A administração municipal com o viés da democracia participativa que se consolidou em João Pessoa parece ter surtido efeito quanto à aceitação da população, já que o então prefeito Ricardo Coutinho se reelegeu em 2008, em 1º turno com expressivos 73,85% dos votos válidos. Já em 2010, foi eleito governador do Estado da Paraíba, com esforçados 53,7% dos votos válidos, subindo esse percentual para 58,17% quando analisamos apenas a cidade de João Pessoa<sup>170</sup>, fruto talvez das duras críticas sofridas ao coligar-se com bases do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ligadas à tradicional família Cunha Lima, que deteve, e detém, o poder no Estado há bastante tempo e dos Democratas (DEM).

A despeito das alianças políticas inconsistentes, que já ocorrem no Brasil há um bom tempo, a administração que se consolidou em João Pessoa desde 2005 buscou organizar uma estrutura mínima para os primeiros passos da experiência do Orçamento Democrático.

---

<sup>170</sup> Fonte: TRE-PB, Resultado das Eleições 2008 na Paraíba.

### 3.3.2 O procedimento de institucionalização da participação

Em 24 de fevereiro de 2005 foi promulgada a lei municipal nº 10.429, que, alterando a composição anterior, dispôs sobre a estrutura administrativa do Município de João Pessoa. Nesta lei, fez-se constar em seu art. 3º, o Orçamento Democrático como um dos sistemas que compõe os instrumentos básicos de ação administrativa do Município, estando disposto na estrutura administrativa da Secretaria da Transparência Pública (STRANSP), cujas atribuições seriam desempenhadas por uma Coordenadoria, tais quais definição da metodologia do OD, a análise das demandas apresentadas pela população e a articulação entre a sociedade e as demais Secretarias do Município.

O Orçamento Democrático passou a ser regido por um Regimento Interno que o definiu como:

Art. 1º. [...] um instrumento de participação direta dos cidadãos (ãs) no processo de elaboração, implementação, e fiscalização da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), do Plano Plurianual (PPA), das obras, serviços e ações do Município de João Pessoa.

As leis orçamentárias PPA, LDO e LOA vão definir, respectivamente, os planos de governo, a orientação dos gastos a longo prazo previstos na LOA e a previsão da receita e fixação das despesas públicas. Elas refletem a intenção constitucional de transparência pública. Desta forma, um instrumento que permita que os cidadãos participem das suas elaborações reflete a intenção do gestor público em inverter as prioridades dos gastos públicos, em favor da população mais pobre, já que nessa parte da sociedade os problemas econômicos e sociais são mais acentuados.

São princípios básicos desse mecanismo: o fortalecimento do Poder Local; o empoderamento da sociedade, através da sua participação na gestão pública municipal e o estabelecimento do controle social, através de mecanismos de prestação de contas e de transparência das políticas públicas, conforme artigo 2º da lei. Esses três princípios norteadores do OD em João Pessoa visam aproximação

com as exigências da democracia deliberativa vista no capítulo 1, vez que se voltam para a discussão e construção pública dos interesses comuns entre Estado e sociedade, com maior fiscalização da atuação estatal.

Para viabilizar a participação das comunidades, dos 60 (sessenta) bairros<sup>171</sup> que compõem a delimitação cartográfica da cidade e respectivas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), João Pessoa foi dividida em 14 (quatorze) regiões orçamentárias<sup>172</sup>, conforme Tabela 01:

Tabela 01 – Divisão de João Pessoa em Regiões Orçamentárias

1ª Região	Aeroclube (02), Bessa (11), Brisamar (12), Jardim Oceania (35), João Agripino (31), Manaíra (38) e Bairro São José (51).
2ª Região	Altiplano Cabo Branco (03), Cabo Branco (13), Penha (45), Ponta do Seixas (48), Portal do Sol (49) e Tambaú (52).
3ª Região	Costa do Sol (X-2) e Mangabeira (40).
4ª Região	Barra de Gramame (X-1), Muçumagro (42), Paratibe (44), Planalto da Boa Esperança (47) e Valentina (59).
5ª Região	Água Fria (1), Cidade dos Colibris (16), Costa e Silva (18), Cuiá (21), Ernani Sátiro (23), Ernesto Geisel (24), Funcionários (26), Grotão (27), João Paulo II (30), José Américo (32), comunidade Esplanada.
6ª Região	Bairro das Indústrias (08), Distrito Industrial (22), Jardim Veneza (37), Mumbaba (X-4) e Mussuré (X-5).
7ª Região	Cristo Redendor (19), Jaguaribe (29) e Varjão (58).
8ª Região	Cruz das Armas (20) e Oitizeiro (43).
9ª Região	Alto do Mateus (05), Ilha do Bispo (28), Trincheiras (57) e Varadouro (60), Novais.
10ª Região	Roger (50), Tambiá (53) e Treze de Maio (55).
11ª Região	Alto do Céu (04), Mandacaru (39), Padre Zé (17), Pedro Gondim (46), Bairro dos Estados (07) e Bairro dos Ipês (09).
12ª Região	Gramame (X-3)
13ª Região	Centro (15), Expedicionários (25), Miramar (41), Tambauzinho (54) e Torre (56).
14ª Região	Anatólia (06), Bancários (10), Castelo Branco (14), Jardim Cidade Universitária (34) e Jardim São Paulo (36).

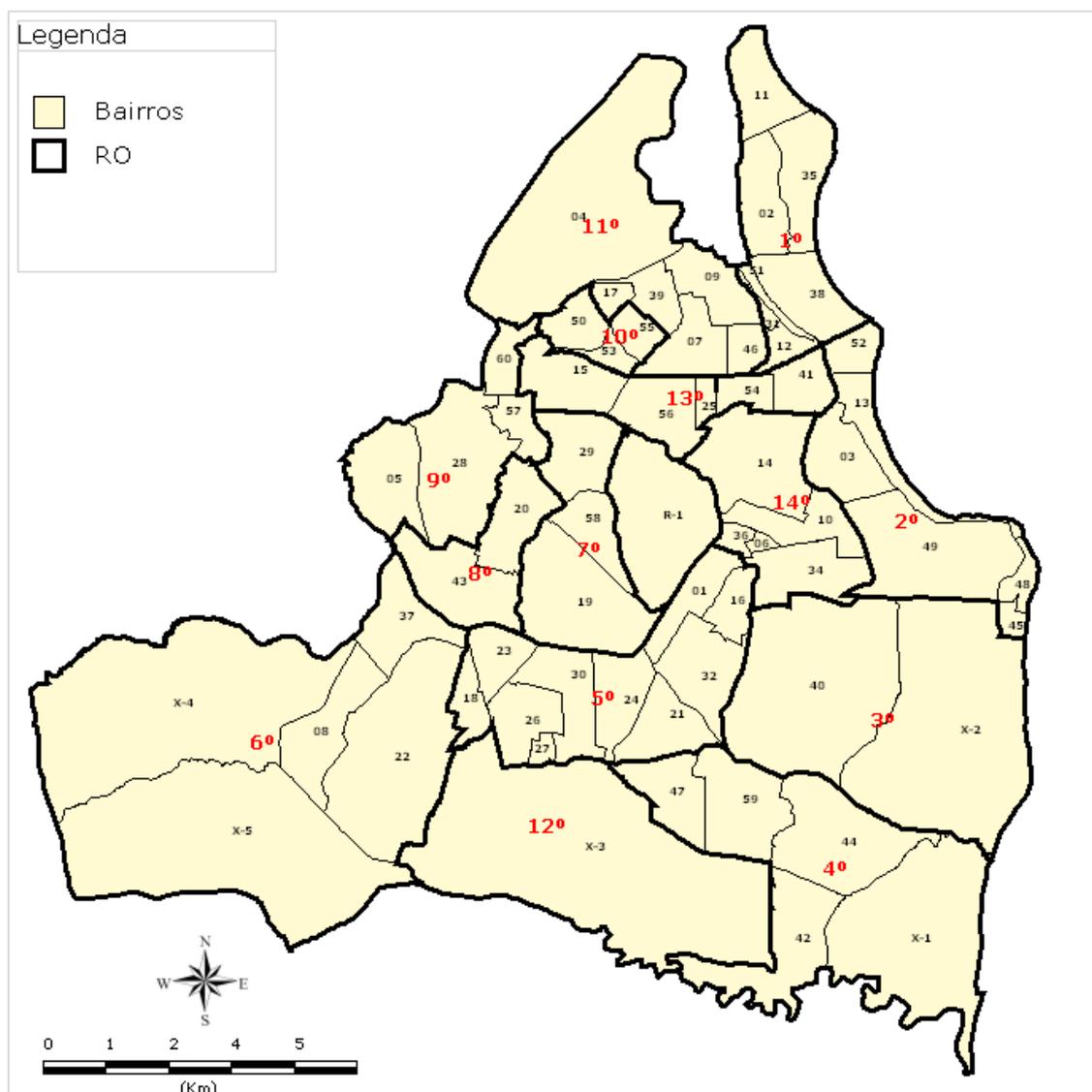
Fonte: Regimento Interno do Orçamento Democrático.

<sup>171</sup> Conforme Lei municipal nº 1.574 de 04 de setembro de 1998. Também foram incluídas algumas comunidades não previstas na lei.

<sup>172</sup> Esse quadro corresponde à divisão atual, já que sofreu algumas alterações desde implantação do OD, para melhor adaptação das regiões.

As regiões foram divididas em razão da localização cartográfica, dimensão territorial, de forma a facilitar que as pessoas pudessem participar das reuniões e assembleias que fariam parte do ciclo do OD, conforme mapa abaixo:

Mapa 01- Divisão da cidade de João Pessoa em Regiões Orçamentárias



Fonte: SEDES. Topografia Social da cidade de João Pessoa.<sup>173</sup>

<sup>173</sup> R-1 no mapa corresponde à Mata do Buraquinho, que é considerado um “vazio urbano”, não sendo incorporada às regiões orçamentárias. Cf. Tabela 01.

Em 2010, o Orçamento Democrático de João Pessoa foi institucionalizado através da lei municipal nº 11.903 de 29 de março de 2010. Fato curioso é que, presentes na sessão da Câmara dos vereadores de João Pessoa, representantes do poder público e dos movimentos sociais, organizações não governamentais, associações comunitárias, a lei foi aprovada por unanimidade, sem qualquer questionamento por parte dos vereadores da oposição. Isso demonstra que, mesmo não apoiando diretamente a estrutura e não participando das reuniões e assembleias, apesar de aberta a todos, os vereadores de oposição ao governo se intimidaram com a pressão popular, que já via esse mecanismo senão como forma de empoderamento, ao menos como meio de controle das atuações legislativas em matérias de interesse social, fortalecendo o associativismo local.

Através da lei municipal nº 12.152 de 09 de setembro de 2011, já na gestão de José Luciano de Oliveira Agra, que assumiu a chefia do executivo municipal após a renúncia de Ricardo Coutinho<sup>174</sup>, a Coordenadoria do Orçamento Democrático foi transformada em Secretaria Executiva do Orçamento Democrático, ainda vinculada à Secretaria da Transparência Pública, ganhando uma estrutura organizacional de departamentos, dentre os quais: chefia de gabinete do Secretário Executivo do OD; Assessoria de Comunicação; Assessoria Técnica; Assessoria Jurídica; Unidade de Apoio à Informática; Diretoria de Planejamento e Acompanhamento; Divisão de Acompanhamento Regional; Divisão de Informação e Banco de Dados; Divisão de Acompanhamento Orçamentário; Diretoria de Apoio Logístico; Divisão de Eventos; Divisão de Transportes, todos com atribuições próprias, com intuito de fortalecer esse instrumento de participação.

Diante dessa evolução estrutural pela qual passou o Orçamento Democrático de João Pessoa, mais um dos elementos propostos como essencial para a estrutura e sucesso dos Orçamentos Participativos está sendo concretizada pela gestão municipal da cidade, que é a vontade e compromisso do poder público em tornar esse mecanismo participativo mais eficaz perante a sociedade, além de legitimar sua atuação.

O outro elemento caracterizador dos OPs que também compõe o Orçamento Democrático de João Pessoa é a existência de um desenho institucional que vai definir as regras mínimas que delimitarão a participação social na discussão,

---

<sup>174</sup> Luciano Agra, então vice-prefeito, tomou posse após a declaração de vacância do cargo de prefeito. Ricardo Coutinho renunciou para concorrer ao cargo de governador do Estado da Paraíba.

implementação e fiscalização das políticas públicas e a atuação do poder público nesse processo.

### 3.3.3 Ciclos do OD-JP.

Com algumas alterações no decorrer desses 07 (sete) anos, seguindo a qualidade distintiva fundamental dos orçamentos participativos que é o dinamismo, sem, contudo, decompor sua essência, o OD-JP, basicamente, é composto por 05 (cinco) etapas, que serão sempre fixas, podendo sofrer mudanças de adequação, conforme o ano. São essas as cinco etapas que compõem os ciclos anuais: Reuniões Regionais, Assembleias Populares Regionais, Assembleia de Delegados do Orçamento Democrático, Audiências Públicas Setoriais e Conselho do Orçamento Democrático.<sup>175</sup>

A primeira etapa do ciclo, Reuniões Regionais ou Audiências Regionais<sup>176</sup>, consiste em reuniões nas 14 (quatorze) regiões orçamentárias em que a sociedade é convidada a participar e interagir com o poder público, ocasião em que haverá a prestação de contas do que foi feito no ano anterior e o que se fará no ano em curso. Nessas audiências também são realizadas apresentações culturais, a fim de fortalecer e valorizar a cultura local, e são distribuídas cartilhas explicativas dos ciclos para o ano em curso. Também nessa etapa são distribuídos formulários de demandas, dentre as quais, saúde, habitação, educação, infraestrutura, cultura, geração de emprego e renda, meio ambiente, transporte, com vistas à definição das obras de serviços para elaboração do PPA, LDO e LOA, quando for o caso e divulgação das 10 prioridades mais solicitadas.

A segunda etapa do ciclo, Assembleias Populares Regionais ou simplesmente Assembleias Regionais, tem a presença de representantes do governo para responder pelas prioridades eleitas nas Audiências Regionais. Também daqui sairão as principais matérias que serão discutidas nas Audiências Setoriais.

---

<sup>175</sup> Para o ano de 2012, foi acrescentado mais um ciclo, que é “Planejamento Democrático da LOA com os(as) Conselheiros(as)”

<sup>176</sup> No decorrer dos anos, houve algumas adaptações nas nomenclaturas.

A cada dois anos essa Assembleia Regional elege, proporcionalmente, os delegados ou conselheiros regionais<sup>177</sup> do Orçamento Democrático, da seguinte forma: de 01-300 participantes, 01 conselheiro regional para 10 participantes, no máximo 30 conselheiros; de 301-500, acrescenta-se aos 30, 01 conselheiro regional para 15 participantes, no máximo 34; de 501-800 participantes, acrescenta-se ao máximo anterior, 01 conselheiro regional para 20 participantes, no máximo 40 conselheiros regionais; de 801-1.100 participantes, 01 conselheiro regional para 25 participantes, no máximo 44; de 1.101-1.500 participantes, 01 conselheiro regional para 30 participantes, no máximo 50 conselheiros regionais e acima de 1.500 participantes, máximo 70.<sup>178</sup> Ainda a cada ano deverá ser realizada eleição para a substituição de 1/3 dos conselheiros regionais, que terão que respeitar o regimento Interno, dentre outras atribuições tais quais:

- a) formar comissões de acompanhamento de obras de investimento do Orçamento Democrático na Região;
- b) acompanhar e fiscalizar as obras e serviços implementados na Região;
- c) reunir-se com a comunidade para avaliar e informar sobre as deliberações, e sobre o andamento das obras e a aplicação do Orçamento Democrático, mantendo-a mobilizada;
- d) acompanhar e contribuir para a aprovação do Orçamento Democrático na Câmara de Vereadores;
- e) formar comissões para fiscalizar as ações setoriais em cada Região, dentre outras.

Os conselheiros regionais a cada ano participam de um curso de capacitação disponibilizado pelo poder público de forma a melhorar sua atuação nesse espaço participativo.

À terceira etapa do ciclo, Assembleia Geral dos Conselheiros Regionais, se trará o resultado detalhado das obras e serviços solicitados como demandas de

---

<sup>177</sup> No Ciclo de 2011, na Audiência Regional de eleição dos delegados, foi deliberado que os delegados do OD passariam a ser chamados de “conselheiros regionais” e os conselheiros seriam chamados de “conselheiros municipais”. O fato foi impulsionado em razão do apelo de alguns delegados do OD de algumas regiões orçamentárias com alto índices de violência, que se sentiam intimidados em serem confundidos por delegados de polícia. Portanto, utilizar-se-á a nova denominação no decorrer deste trabalho.

<sup>178</sup> Esta foi a regra estabelecida para os ciclos de 2010, mas sofreu variação desde a sua primeira edição em 2005.

acordo com os formulários preenchidos no ciclo anterior, para serem debatidos nas Audiências Públicas Setoriais. Aqui também, cada região deverá formar uma Comissão de conselheiros para o acompanhamento das obras de investimentos. Nesse ciclo ainda há, a cada dois anos, a eleição de 01 (um) conselheiro municipal titular e um suplente, para cada região orçamentária. Essa fase tem como objetivos:

- a) apresentar as comissões de fiscalização e acompanhamento das ações, serviços e obras, compostas por conselheiros regionais eleitos na segunda etapa do ciclo do OD;
- b) eleger os conselheiros, para a renovação total do Conselho do Orçamento Democrático;
- c) participação de representantes do Governo Municipal.

A quarta etapa do ciclo, Audiências Públicas Setoriais ou Audiências Setoriais, é a fase em que serão discutidos os temas priorizados através das demandas apresentadas em cada região, primeiramente com a apresentação do balanço das ações setoriais empreendidas por cada setor da gestão e a apresentação do Plano de Ações e Investimentos para o próximo exercício, de acordo com as prioridades eleitas. Aqui, conselheiros regionais e conselheiros municipais têm direito a voto, e os demais atores sociais têm direito de voz e serão eleitas as prioridades setoriais, sendo criada uma Comissão de Conselheiros regionais e municipais para acompanhamento das ações de Investimentos Setoriais.

A quinta e última etapa, da Avaliação e do Planejamento, tem como participantes do Conselho do OD<sup>179</sup>, os conselheiros regionais, que apresentaram sua avaliação ao ciclo na presença do prefeito e seus auxiliares. Ao final, as avaliações serão organizadas e sistematizadas pela Secretaria Executiva do OD para servir como base para o ciclo do Orçamento Democrático do ano seguinte.

Vê-se que a avaliação do ciclo é de fundamental importância para as adequações que se fizerem pertinentes para o ciclo vindouro, de modo a consolidar

---

<sup>179</sup> O Conselho do OD é composto por: 01 (um/uma) Conselheiro(a) Municipal Titular e 01 (um/uma) Suplente para cada Região Orçamentária, com mandato de 02 (dois) anos, eleitos na Assembleia dos(as) Conselheiros(as) Regionais; 03 (três) Conselheiros(as) Municipais Titulares e 03 (três) Suplentes, representantes do Poder Executivo, todos indicados pelo Prefeito; 01 (um/uma) Conselheiro(a) Municipal Titular e 01 (um/uma) Suplente, representantes do Poder Legislativo, indicados pela Câmara de Vereadores(as).

esse instrumento democrático por mais tempo. Também é de se esclarecer que os casos omissos, ante os princípios da democracia participativa, da legitimidade das decisões, e do controle social, deverão ser apreciados e resolvidos pelo poder público e pela sociedade, através dos seus órgãos de representação local.

Uma vez apresentado o desenho institucional do OD-JP, faz-se necessário avaliar se esse conjunto de elementos que formam esse processo de participação traduz resultados sociais satisfatórios, capaz de trazer mudanças sociais, já que a distribuição dos recursos segue o princípio da intervenção estatal.

Para Wampler<sup>180</sup>, a essência dos Orçamentos Participativos vai para além da simples participação na deliberação das matérias que irão guiar as políticas públicas e se fundamenta primordialmente na esperança do cidadão em uma justiça redistributiva. Em verdade, revela ser um novo instrumento capaz de iniciar uma transformação social, capaz de melhorar a vida dos cidadãos mais excluídos.

---

<sup>180</sup> WAMPLER, 2003. p.77.

## 4 O ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

A liberalização dos mercados e a integração econômica, política e cultural marcaram o fenômeno da globalização, que, a despeito de trazer conceitos em diversas vertentes, sob o aspecto social e político registra um enorme paradoxo: “o agravamento impressionante dos níveis de pobreza em vastas regiões do mundo, embora a capacidade produtiva da economia global seja imensa.”<sup>181</sup>

No Brasil não foi diferente. Esse fenômeno impulsionou a industrialização e a conseqüente urbanização das cidades, que foi marcada pela imensa concentração da distribuição da qualidade de vida entre os cidadãos. Isso levou à luta pelo Estado Democrático de Direito, cujas bases foram incluídas nas Constituições brasileiras que trouxeram os direitos sociais com fins de desenvolvimento da população.

Essa questão ganha força no debate político internacional e nacional e vê-se a necessidade de analisar a adequação da configuração institucional do Estado, principalmente no tocante a sua estruturação, organização e abertura ao controle social rumo aos objetivos para o desenvolvimento social e econômico.

Assim, o ponto de superação da democracia brasileira é justamente consolidar uma estrutura político-administrativa baseada na promoção da cultura da participação e cooperação, de forma a superar as barreiras econômicas e sociais que ampliam as desigualdades.

### 4.1 Estado e desenvolvimento

No âmbito brasileiro, após a crise do liberalismo econômico do século XX que assolou todo o mundo, exigiu-se a intervenção estatal no domínio econômico, de modo a garantir bem-estar social, seguindo a doutrina proposta por Keynes.

Esse contexto do Constitucionalismo Social acaba propiciando o surgimento da ideia de Constituições Econômicas, que reforçaram os mecanismos aptos a

---

<sup>181</sup>ALENCAR, Maria Luiza Pereira de. **Paradigmas inconclusos**: os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 45-46.

promover transformações no campo econômico e ainda realizar a justiça social, com concretização dos direitos fundamentais.

De certo, a Constituição Econômica em seu sentido material esteve presente inclusive nas Constituições liberais, entretanto, foi nas Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919 que o debate se fortaleceu, nesta última adquirindo capítulo próprio.<sup>182</sup>

A Constituição de 1934, que foi a precursora da Constituição Econômica no Brasil, fez incluir um capítulo referente à Ordem Econômica e Social, em que aquela deveria ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional. Em decorrência, todas as demais Constituições brasileiras incluíram um capítulo dessa envergadura.

A Carta de 1937, mantendo apenas um capítulo sobre a Ordem Econômica, inovou ao criar o Conselho da Economia Nacional, a quem caberia a regulamentação de organização da economia nacional e a análise das condições de trabalho e da produção nacional.

Para o autor, o constitucionalismo social ainda é garantido na Constituição de 1946, sob a qual se manifesta o pensamento da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) com a proposta desenvolvimentista do Estado, que visava ao equilíbrio entre crescimento econômico e distribuição de renda à população.

Entretanto, o desenvolvimento nacional implementado pelo Estado no período militar e sob a égide das Cartas de 1967 e 1969, visou, unicamente, à consolidação da industrialização, com a expansão de empresas privadas nacionais e internacionais, que passaram a deter o poder econômico e reforçar a exclusão social no país.

O país teve um crescimento na sua economia, mas não se desenvolveu, pois crescimento não é sinônimo de desenvolvimento. O crescimento sem desenvolvimento “é aquele que ocorre com a modernização, sem qualquer transformação nas estruturas econômicas e sociais.”<sup>183</sup> E modernização, por si só,

---

<sup>182</sup> Eros Grau diferencia a Constituição Econômica material da Constituição Econômica formal, compreendendo esta como as normas que regem o sistema e princípios básicos das instituições econômicas que estejam integradas no texto constitucional, enquanto a Constituição sob aspecto material refere-se a quaisquer regramentos definidores da ordem econômica, embora não previstos em uma Constituição escrita. Cf. GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>183</sup>BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. p.53.

não contribui para melhorar as condições de vida da grande maioria- excluída- da população.

Desta sorte, o direito ao desenvolvimento, adotado pela Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, reconhece a necessidade de promoção do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, de forma a incrementar o bem-estar da população:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. (art. 1º, 1)

Desenvolvimento vai mais além de crescimento econômico, medido, tão somente pelo Produto Interno Bruto (PIB) de determinado local, por exemplo. Inclui, ainda, liberdades políticas, distribuição justa dos benefícios do crescimento, acesso aos direitos mínimos fundamentais do ser humano. “O desenvolvimento verdadeiro só existe quando a população em seu conjunto é beneficiada.”<sup>184</sup>

“A desigualdade extrema gera indignação e condenação, porque ela contradiz a noção amplamente estabelecida de que todas as pessoas, onde quer que estejam, têm determinados direitos básicos”<sup>185</sup>. Assim, é importante prover o Estado de instrumentos para regular o mercado e promover a participação social na condução das decisões públicas na trajetória do desenvolvimento.

Para Bercovici, a grande diferença das Constituições econômicas do século XX é que “elas positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas Constituições é programática, dirigente”.<sup>186</sup>

A Constituição Federal de 1988 é caracterizada como constituição econômica e voltada para transformação das estruturas sociais. Ao mesmo tempo é dirigente ao estabelecer diretrizes para a atuação política, destacando a inter-

---

<sup>184</sup>FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 21.

<sup>185</sup>GREEN, Duncan. **Da pobreza ao poder**: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo. Trad. Luiz Vasconcelos. São Paulo: Cortez, 2009. p.05.

<sup>186</sup>BERCOVICI, 2005. p. 33.

relação entre Estado e sociedade. O atributo inerente das Constituições Econômicas do século XX é, sem dúvida, o seu caráter diretivo, com fim de instrumentar transformações sociais, políticas e econômicas. Ela “torna mais clara a ligação da Constituição com a política e com as estruturas sociais e econômicas.”<sup>187</sup>

A Constituição Econômica atual comporta dispositivos delimitadores do papel do Estado e da sociedade<sup>188</sup> focados para consecução dessa característica. O artigo 3º<sup>189</sup> do texto constitucional deixa clara a intenção do legislador em introduzir explicitamente a questão do papel do Estado nos campos social e econômico, na promoção do desenvolvimento.

Rompendo com a tradição das Constituições brasileiras anteriores, ela traz, equivocadamente, já que são interdependentes, a ordem social e a ordem econômica em títulos diferentes. Além dos diversos direitos sociais previstos no capítulo II do Título I (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), o texto constitucional traz um título para a Ordem Social, elencando os deveres do Estado quanto à questão social. Para Bercovici, o elemento social no processo de desenvolvimento consiste na

[...] aquisição da progressiva igualdade de condições básicas de vida, isto é, a realização, para todo o povo, dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural, como direito ao trabalho, o direito à educação em todos os níveis, o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), direito à habitação e o direito de fruição dos bens culturais.<sup>190</sup>

Por outro lado, no título da Ordem econômica, elenca a atuação do Estado no domínio econômico, embora o tema não esteja adstrito, tão somente, a essa parte da Constituição. Já no artigo 170, quando trata dos princípios da ordem econômica que vão garantir a todos uma existência digna, nos ditames da justiça

---

<sup>187</sup>BERCOVICI, 2005. p.37.

<sup>188</sup> Os mecanismos constitucionais de participação da sociedade foram elencados no capítulo 2 deste trabalho.

<sup>189</sup>Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>190</sup>BERCOVICI, 2005. p.108.

social, destacamos para o estudo proposto, o inciso VII, “redução das desigualdades regionais e sociais”, cujos mecanismos estão espalhados no próprio texto constitucional. Os artigos 182 e 183 tratam sobre a política urbana, e os artigos 184 a 191, sobre a política agrícola, e também visam garantir o pleno desenvolvimento das funções da cidade.

Entretanto, não basta normatizar, no texto constitucional, uma série de direitos, sem que se instituem instrumentos para sua concretização. O desenvolvimento social do país vai depender da estrutura do Estado, mas também do povo como instância legitimadora da atuação estatal, ou seja, é necessário comprometimento político e social. Nesse sentido, somente através da mobilização social, com ampliação e efetivação da democracia participativa, será possível que os objetivos traçados pela Constituição de 1988 saiam do papel.<sup>191</sup>

## 4.2 Participação e desenvolvimento

Sob o enfoque de que o Estado tem o dever de cumprir o desenvolvimento do país, reduzindo as desigualdades existentes, através da universalização dos serviços públicos, constata-se sua insuficiência ante uma sociedade atual complexa como a brasileira e a necessidade da abertura de espaços públicos para participação social, com fins a esse desenvolvimento.

No destaque feito por Alencar acerca da relação Estado e sociedade

[...] na atualidade social, um ambiente social no qual nem o mercado livre nem o Estado podem mais oferecer soluções confiáveis para os dilemas das democracias liberais, a sociedade civil passou a reivindicar uma atuação muito mais ativa e diversa do papel que fora levada a assumir nos períodos anteriores. [...] o papel político confiado à sociedade civil está mais diretamente relacionado à conquista e ao controle do poder, mas à geração de influência na esfera pública cultural, através de ações individuais e coletivas, do exercício de direitos legalmente assegurados e da formação de movimentos sociais de natureza reivindicatória.<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> BERCOVICI, 2005. p. 116.

<sup>192</sup> ALENCAR, 2007. p. 131.

A sociedade civil deve sim ser um dos atores na luta para o desenvolvimento, exigindo espaços para o debate das questões locais e da defesa do interesse público, influenciando as decisões estatais e evitando crise de legitimidade nas suas atuações.

Furtado, que sempre trabalhou a questão do desenvolvimento do Brasil em seus estudos, na sua obra “Em busca de novo modelo” evidencia o papel da sociedade no desenvolvimento, especificamente na satisfação dos seus anseios, afirmando que “o ponto de partida do processo de reconstrução que temos de enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no processo de decisão”.<sup>193</sup> Assim, o desenvolvimento humano não pode ser visto apenas como a atuação do Estado na saúde, educação e rendimento dos cidadãos, mas no envolvimento ativo das pessoas na definição desse desenvolvimento, que caracteriza o aspecto intrínseco da liberdade que desfrutam.

Sen também observa que a expansão da liberdade humana é tanto o principal fim como principal meio do desenvolvimento, e esclarece:

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade- na conformação de seu próprio destino, e não como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas.<sup>194</sup>

Seguindo o mesmo raciocínio de Sen, Green advoga a importância da cidadania ativa, pois

[...] pessoas trabalhando juntas para determinar o curso de suas próprias vidas e lutar por seus direitos e pela justiça em suas sociedades têm um papel central a desempenhar na responsabilização de Estados, empresas privadas e outros atores por seus atos. A cidadania ativa tem méritos inerentes: pessoas atingidas pela pobreza devem ter voz em decisões que afetam seu destino, em vez de serem tratadas como beneficiários passivos de ações governamentais. (Green, 2009. p.14)

---

<sup>193</sup>FURTADO, 2002. p. 36.

<sup>194</sup>SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira. 6 ed. São Paulo: Companhia das letras, 2000. p.71.

O fenômeno da descentralização do poder proporcionou essa aproximação entre Estado e povo, garantindo que decisões locais efetivamente satisfaçam a necessidade da população. Essas novas arenas de participação social conferem um ambiente mais favorável ao encaminhamento das demandas locais, de forma a evitar os riscos da atuação isolada do poder público, fortalecendo, como já defendido no capítulo 2, a cidadania ativa, através da ampliação desses espaços públicos de deliberação, além de um Estado efetivo, rumo ao desenvolvimento. E um exemplo já bem conhecido, tratado no capítulo anterior, de descentralização, pode ser visto no processo dos Orçamentos Participativos.

Nesse mecanismo, as matérias discutidas são ampliadas ao contexto das cidades, dos problemas locais, assim, o número de cidadãos participantes dessa dinâmica também tende a crescer. Juntos, Estado e sociedade, vão definir as prioridades através de critérios previamente estabelecidos, com o fim de redistribuírem recursos. Tais critérios vão possibilitar um processo de inclusão social.

Aqui, ao contrário da ideia de transferência dos problemas da desigualdade para a sociedade civil organizada, há um fortalecimento democrático do Estado, através da construção de espaços públicos de deliberação e controle dos recursos, de forma a hierarquizar os interesses sociais a partir das classes excluídas. O interior dos OPs vai servir como escolas, para que os cidadãos possam compreender o papel do Estado e cobrar para que este aja em razão dos seus interesses.

Se ficar demonstrado que as instituições participativas induzem impactos positivos quanto à melhoria dos serviços públicos, na qualidade da deliberação e no bem-estar social, então elas irão se consolidar como canal fundamental entre o papel do Estado e a sociedade. Desta forma, é possível se esperar “que o esforço contínuo do Brasil para melhorar o bem-estar social dos cidadãos e a qualidade da democracia estará intimamente entrelaçado com a consolidação da governança participativa.”<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> WAMPLER, Brian. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p.50.

### 4.3 Redistribuição no âmbito dos Orçamentos Participativos

Na trajetória da criação e consolidação do Estado brasileiro, a sua gestão pública marcada por um arranjo conservador expressou algumas das causas que originaram a pobreza e as desigualdades no país, que foi capaz de produzir transformações significativas sem, efetivamente, realizar uma inclusão social. A situação de pobreza, nesse caso, não é resultado da escassez de recursos, mas da sua péssima distribuição. Assim, para se obter certa coesão social, são necessárias medidas de redistribuição

De fato, quem quiser impedir o poder da massa economicamente destituída e politicamente sem competência especial e quem se propuser a deter um poder desenfreado dos pobres ignorantes, deverá cuidar de proporcionar-lhes melhores condições.<sup>196</sup> Todas essas pessoas que são afetadas pela desigualdade exigem oportunidade de acesso à educação, saúde de qualidade, água, saneamento, lazer, e isso é possível concedendo-lhes poder sobre os seus destinos.

Os Orçamentos Participativos vão apresentar a capacidade de articular participação popular e inversão de prioridades, com o fim de atender às necessidades da população mais pobre, visando diminuir as desigualdades sociais através do Estado. As matérias postas à deliberação popular, como informado no desenho institucional apresentado no capítulo 3, demonstram a intenção do poder público em investir nas áreas destinadas às necessidades básicas da população.

O aspecto da redistribuição no âmbito dos Orçamentos Participativos é amplamente destacado pelos estudiosos desse mecanismo de empoderamento social e na definição das prioridades a serem implementadas pelo poder público, com vistas ao desenvolvimento. Como exposto no capítulo 3, o poder local é visto como elemento importante na promoção do desenvolvimento socioeconômico através do elenco das prioridades.

Embora se registre uma tendência geral a atuar na promoção do desenvolvimento econômico das cidades ou municípios, as experiências observadas guardam suas particularidades, uma das quais é a escolha de prioridades que definem as ações mais importantes a serem realizadas em

---

<sup>196</sup> HÖFFE, 2005. p. 133.

nível local. Essa escola reflete, sobretudo, as especificidades de cada local, e indica que cada um tende a tirar partido de suas potencialidades e a usar os atributos e características locais na promoção do desenvolvimento desejado.<sup>197</sup>

Após a definição das ações a serem desenvolvidas pelo Estado na cidade, o passo seguinte é alocar os recursos para as áreas mais carentes, em uma verdadeira “inversão de prioridades”, já que os maiores problemas são constatados nas regiões mais pobres, para as quais deverá ser destinada a maior parte dos investimentos.

Wampler defende que, a despeito das diversas variáveis utilizadas por professores, estudantes, pesquisadores e políticos, a melhor forma de avaliar o OP é considerar a análise de três áreas amplas: democracia, racionalização da administração local e justiça distributiva.<sup>198</sup> Este último indicador é que se pretende analisar com mais afinco.

Marquetti foi mais um estudioso<sup>199</sup> que buscou demonstrar o efeito redistributivo dentro dos Orçamentos Participativos, identificando a relação entre participação e acesso a bens públicos. Para ele, a extensão do processo democrático aos segmentos pobres da população e a sua incorporação no desenvolvimento econômico são fundamentais para mudar o quadro perverso de distribuição de renda e riqueza no Brasil.<sup>200</sup>

No caso de João Pessoa, as prioridades da ação do governo local no campo do desenvolvimento econômico são precedidas pelo objetivo de aprofundamento da democratização da gestão da cidade, que tem na experiência do Orçamento Democrático sua maior expressão.

Os indicadores sociais, o número de obras realizadas e a divisão da cidade por Região Orçamentária serão utilizados como parâmetros para a avaliação do efeito distributivo e da efetividade das deliberações dentro do Orçamento

---

<sup>197</sup> ARAÚJO, 2000. p.51.

<sup>198</sup> WAMPLER, 2003. p. 63.

<sup>199</sup> Boaventura Santos também se propôs a analisar essa iniciativa urbana orientada para a redistribuição dos recursos da cidade. Cf. SANTOS, Boavenura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003. p.455-559.

<sup>200</sup> MARQUETTI, 2003. p. 130.

Democrático em João Pessoa. A qualidade da participação aqui vai ser avaliada através dos resultados obtidos.

#### **4.4 Efeito redistributivo do Orçamento Democrático em João Pessoa**

O desafio em demonstrar que a participação social no interior do Orçamento Democrático é um dos fatores que concorreram para explicar uma melhor distribuição da renda e erradicação da pobreza em João Pessoa é grande.

Um limite encontrado é o pouco tempo de implementação do OD na cidade, 07 (sete) anos. Segundo Wampler<sup>201</sup>, só se poderia analisar quantitativamente a distribuição dos recursos, que mediria o impacto redistributivo, após um período mínimo de 15 (quinze) anos. Um segundo obstáculo para se afirmar, com garantia, que o OD provoca efeito redistributivo é a falta de dados sólidos e comparativos sobre os resultados socioeconômicos e sobre a própria estrutura do OD, já que nenhuma pesquisa foi até agora publicada com um levantamento sistemático da experiência do OD pela gestão pública.

Entretanto, conforme o próprio Wampler, é importante desenvolver indicadores alternativos que possam aferir se o programa está alocando recursos para as regiões mais carentes, qual seja, verificar a oferta de obras e serviços nessas regiões, já que contribuiriam para a melhoria dos indicadores sociais da população. A alternativa buscada foi exatamente a análise da atuação pública por Região Orçamentária.

##### **4.4.1 Análise dos indicadores da exclusão/inclusão social da cidade antes da implantação do OD.**

Como exposto na apresentação do desenho institucional do OD-JP no capítulo 03, a cidade foi dividida em 14 (quatorze) regiões. A partir dessa divisão, analisar-se-á o grau de autonomia, da qualidade de vida e do desenvolvimento

---

<sup>201</sup> WAMPLER, 2003, p. 73.

humano por região<sup>202</sup>, através de indicadores de desenvolvimento socioeconômico da cidade apresentados como resultado final do Mapa Topográfico da cidade de João Pessoa<sup>203</sup>, elaborado em 2009 com dados do IBGE de 2000. A intenção é demonstrar a realidade pessoense, antes da implantação do Orçamento Democrático. Tal análise é justificável pela necessidade de se estabelecer uma relação entre os índices de qualidade de vida constatados e essa política participativa de redistribuição de renda. Em suma, o que se pretende demonstrar é que as demandas apresentadas, nas plenárias do OD, pelas regiões orçamentárias em situações de maior exclusão social orientaram as decisões políticas de alocação dos recursos públicos.

A Tabela 02, abaixo, expõe o número populacional por região como forma de caracterizar as regiões com maior concentração populacional. A variável utilizada na composição do índice de exclusão/inclusão em autonomia do cidadão é o rendimento nominal médio dos chefes de família por salários mínimos, que vai medir sua capacidade de suprir as necessidades sociais básicas da família.

Tabela 02- Índice de exclusão/inclusão em autonomia do cidadão

Região	% da população	Rendimento dos responsáveis pela família (%)				
		sem rendimento	até 01 salário mínimo	entre 01 e 02 salários mínimos	entre 02 e 03 salários mínimos	entre 10 e 15 salários mínimos
1ª Região	9,0	4,3	3,7	4,6	3,4	25,5
2ª Região	3,2	1,6	1,3	1,4	1,5	8,0
3ª Região	11,4	9,7	9,5	13,9	17,6	4,8
4ª Região	5,2	8,5	6,6	7,5	8,8	2,0
5ª Região	13,2	15,6	12,3	14,8	16,1	6,6
6ª Região	3,7	5,7	4,7	5,0	4,3	0,6
7ª Região	11,5	11,4	14,0	11,0	10,5	11,6
8ª Região	9,5	14,2	14,8	11,3	9,8	2,7
9ª Região	6,0	7,6	9,1	7,5	6,2	1,3
10ª Região	3,3	2,6	3,3	3,3	3,3	3,7
11ª Região	10,4	8,5	11,3	9,5	7,3	8,6
12ª Região	1,1	1,4	1,2	1,6	1,6	0,1
13ª Região	6,2	5,1	4,3	4,3	4,3	11,8
14ª Região	6,1	3,6	3,9	4,3	5,5	12,6

<sup>202</sup> SPOSATI, Aldaíza (coord.). **Topografia social de João Pessoa**. João Pessoa: Cedest/IEE/PUCSP, 2009.

<sup>203</sup> Mapa elaborado pelo Município de João Pessoa, através da Secretaria de Desenvolvimento Social- SEDES, em parceria com a Universidade Federal da Paraíba e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUCSP.

Fonte: SEDES. Elaboração a partir de tabelas constantes na Topografia Social da cidade de João Pessoa. 2009<sup>204</sup>.

Como base na tabela 02, percebe-se que as regiões 3, 5 e 7 são as mais populosas da cidade. Essa variação populacional é importante porque ela é fundamental para subsidiar a formulação das políticas públicas, permitindo o dimensionamento das demandas por região.

No tocante ao outro indicador, qual seja, rendimento dos responsáveis pela família, as regiões 5, 7 e 8 apresentam o maior número de famílias que apresentam como responsáveis pessoas sem rendimento fixo. Também as regiões 5, 7 e 8 apresentam os maiores percentuais de responsáveis pelas famílias com rendimento de até 01 salário mínimo. Quando se observam os rendimentos entre 01 e 02 salários mínimos, as regiões que apresentam o maior percentual por família são as 03, 05 e 08 e entre 02 e 03 salários mínimos encontra-se maior percentual nas regiões 03, 05, 07. Ao contrário, os maiores rendimentos estão concentrados nas 1ª, 13ª e 14ª regiões.

Com os dados apresentados constata-se que as famílias cujos chefes ganham até 03 salários mínimos representam, em regra, famílias com poder aquisitivo menor, e, conseqüentemente, com menor poder de suprir suas necessidades básicas. Podemos extrair também que a 1ª região concentra um percentual muito elevado de famílias cujo chefe detém mais de 10 salários mínimos, o que demonstra distribuição desigual de renda entre as regiões.

No que se refere à qualidade de vida, o mapa da exclusão/inclusão social de João Pessoa mediu a infraestrutura disponível em cada bairro da cidade, dos quais destacamos os índices do percentual de domicílios não próprios dos bairros, a densidade domiciliar média, domicílios sem acesso à rede de esgoto, sem coleta de lixo e domicílios em condições precárias, assim representados pela Tabela 03.

---

<sup>204</sup> O Mapa topográfico da cidade de João Pessoa, 2009 fez uma projeção dos dados do IBGE por região, já que assim não é feito por este órgão.

Tabela 03- Índice de exclusão/inclusão em qualidade de vida

Região	domicílios não próprios (%)	densidade domiciliar média (%)	domicílios sem acesso à rede de esgoto (%)	domicílios sem coleta de lixo (%)	domicílios sem acesso à rede de água (%)
1ª Região	9,0	0,27	9,8	2,7	7,2
2ª Região	3,0	0,27	2,0	4,1	15,9
3ª Região	11,7	0,27	4,0	3,6	7,0
4ª Região	6,9	0,25	11,0	11,3	6,6
5ª Região	14,1	0,25	18,2	15,4	10,7
6ª Região	3,5	0,24	6,1	7,0	5,6
7ª Região	11,3	0,26	11,0	5,9	5,2
8ª Região	8,9	0,25	15,2	7,3	1,7
9ª Região	5,8	0,25	8,0	16,9	6,2
10ª Região	3,2	0,26	1,8	4,3	1,0
11ª Região	8,8	0,25	7,8	10,6	4,0
12ª Região	1,2	0,25	1,7	4,9	20,4
13ª Região	5,8	0,27	0,7	2,5	5,3
14ª Região	6,6	0,27	2,7	3,6	3,1

Fonte: SEDES. Elaboração a partir de tabelas constantes na Topografia Social da cidade de João Pessoa. 2009.

Segundo o IBGE<sup>205</sup>, domicílios próprios são aqueles de propriedade, total ou parcial, de um ou mais moradores, estando eles integralmente pagos ou não. Os demais, alugados, cedidos ou em outra condição (invadidos, moradia em estabelecimento para outra finalidade ou estabelecimento agropecuário arrendado que serve de moradia) são definidos como não próprios. Com relação ao percentual de domicílios não próprios, as regiões 03, 05 e 07 apresentaram os maiores índices, o que evidencia maior *deficit* de domicílios próprios. Esse resultado representa um quadro propício para demandas na seara habitacional, já que os cidadãos dessas regiões não possuem segurança na sua relação de propriedade.

Como defendido por Furtado, o *deficit* habitacional é um grande empecilho para se superar o quadro de pobreza, já que os milhares de pobres no país não dispõem de recursos para pagar aluguel, tampouco possuir moradia própria.<sup>206</sup> A título de comparação, as regiões 05 e 07 já aparecem (Tabela 02) como aquelas cujos chefes de família não possuem rendimento ou ganham até 03 salários mínimos, corroborando a constatação de Furtado de que essas pessoas não teriam condições financeiras de adquirir moradia própria sem comprometer, desproporcionalmente, a renda familiar.

<sup>205</sup> Conceitos e definições do Censo 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 18 jan. 2012.

<sup>206</sup> FURTADO, 2002. p.18.

As necessidades habitacionais também podem ser identificadas com o estudo da adequação da moradia, que aqui é medida pelas variáveis de abastecimento de água, esgoto sanitário, coleta de lixo e densidade populacional. Moradia adequada também é umas das condições para uma boa qualidade de vida. Indicadores como estes podem ser plenamente associados às condições de saúde da população e presença de infraestrutura, em especial na área urbana e, associados a outros fatores, como educação e renda, podem ser considerados como “indicadores universais de desenvolvimento”<sup>207</sup>.

As regiões 05, 08, 04 e 07 apresentaram a maior concentração de domicílios sem rede adequada de esgoto. A região 05 novamente aparece com um dos piores indicadores de qualidade de vida no tocante à falta de coleta de lixo, acompanhada das regiões 09 e 04. O acesso à água é deficitário nas 12<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e, novamente, 5<sup>a</sup> região. A falta de investimento nessas áreas afeta diretamente a saúde, tornando-a deficiente. Green enfatiza que uma saúde deficiente “provoca efeitos prejudiciais em cadeia”,<sup>208</sup> querendo dizer que cidadãos doentes poderão vir a ter gastos desnecessários que viriam a comprometer sua renda e da sua família. Desta forma, políticas habitacionais que primem pela melhoria dessas moradias são fundamentais.

Por fim, o mapa da exclusão/inclusão da cidade também apresentou indicadores para o desenvolvimento humano, no que Sposati<sup>209</sup> define como sendo a capacidade de todos os cidadãos desenvolverem seu potencial com menor grau de privação possível, considerando como inclusão social as situações em que os chefes de família tenham mais de 05 anos de estudo. Assim restando apresentada a Tabela 04:

Tabela 04 – Índice de exclusão/inclusão em desenvolvimento humano

Região	responsáveis de domicílios não alfabetizados (%)	responsáveis de domicílio com até 03 anos de estudo (%)	responsáveis de domicílio com 04 a 07 anos de estudo (%)	responsáveis de domicílio com 15 ou mais anos de estudo (%)
1 <sup>a</sup> Região	4,7	4,7	4,3	27,4
2 <sup>a</sup> Região	1,6	1,5	1,7	9,7

<sup>207</sup> IBGE. Indicadores de desenvolvimento sustentável. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 jan. 2012.

<sup>208</sup> GREEN, 2009. P. 254.

<sup>209</sup> SPOSATI *apud* SPOSATI, Aldaísa (Coord). Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo. São Paulo: Educ, 1996.

3ª Região	6,6	9,3	12,7	5,3
4ª Região	5,7	5,9	6,8	2,7
5ª Região	12,9	13,8	14,5	6,4
6ª Região	6,0	5,4	4,7	0,5
7ª Região	13,8	12,9	12,2	9,1
8ª Região	13,2	12,9	12,8	2,0
9ª Região	9,2	8,4	7,3	1,2
10ª Região	3,5	3,3	3,3	3,2
11ª Região	13,6	12,2	8,7	9,1
12ª Região	1,6	1,4	1,4	0,1
13ª Região	3,4	4,2	5,3	12,2
14ª Região	4,2	4,3	4,2	11,1

Fonte: SEDES. Elaboração a partir de tabelas constantes na Topografia Social da cidade de João Pessoa. 2009.

Furtado apresenta o problema da pobreza do Brasil como um *deficit* em três áreas fundamentais. Ao lado da fome e da habitação, apresenta a educação como um fator importante. Para ele, “a educação interfere no tempo, e, melhorando-se a qualidade do fator humano, modifica-se por completo o quadro do país, abrem-se possibilidades de desenvolvimentos muito maiores”.<sup>210</sup>

A educação deve ser encarada como uma das prioridades do Estado. Ela vai possibilitar o cidadão se desenvolver pessoal e profissionalmente, permitindo, também, a noção dos conceitos de individual e coletivo e a valorização do conhecimento, que são atributos essenciais para sua participação nas questões da cidade.

Apresentam o maior número de excluídos as regiões 5, 7, 8 e 11, com chefes de família analfabetos. Da mesma forma, nas regiões 5, 7 e 8, os anos de estudo dos responsáveis pelos domicílios não os deixam ultrapassar a barreira dos excluídos. Corroborando, para demonstrar as disparidades entre as regiões, são as 01ª, 13ª e 14ª que concentram os responsáveis pela família com maior tempo de estudo.

Assim como várias cidades brasileiras, João Pessoa apresentou índices satisfatórios de autonomia, qualidade de vida e desenvolvimento em determinados bairros, reconhecidos como os de melhores condições de vida e baixos índices em outros bairros, considerados mais carentes e com condições de vida que não propiciam maiores oportunidades para o desenvolvimento da população que neles reside, caracterizando forte exclusão social. Assim, restou demonstrada a

<sup>210</sup> FURTADO, 2002. p.19.

necessidade de forte atuação estatal, com inversão das prioridades de investimento, para mudança desse quadro.

Após a implantação do Orçamento Democrático em João Pessoa, foram abertos aos cidadãos espaços, através das Assembleias regionais, para que pudessem trazer suas necessidades locais, a fim de focalizar a atuação do Estado quanto ao oferecimento de serviços e obras, de forma a diminuir essas disparidades sociais.

#### 4.4.2 Inversão de prioridades: relação entre obras realizadas e regiões orçamentárias.

A partir do estudo acima, passa-se à tentativa de demonstrar os efeitos distributivos a partir do critério do estoque de bens públicos nas regiões consideradas mais vulneráveis aos serviços públicos. Como anteriormente exposto, em razão da dificuldade de colacionar dados comparativos da gestão pública da cidade, seja em razão do pouco tempo de implantação do OD, seja pela falta de dados propriamente ditos, considerar-se-á o Orçamento Democrático como parte de uma orientação geral de governo, pois, embora as intervenções públicas a seguir expostas não tenham sido realizadas, em sua totalidade, considerando as demandas diretamente apresentadas nessa instituição participativa, se balizam no quadro socioeconômico apresentado por cada região.

De certo, o efeito distributivo do OD não é gerado automaticamente pelas demandas apresentadas nas suas etapas, mas pela pressão que a participação vai desempenhar, a partir daí, sobre as estruturas tributárias e administrativas da gestão pública. Essa instituição vai ser responsável pela canalização das atividades-fim da administração, de forma a aprimorá-las.

Como evidência de que o OD João Pessoa tem direcionado o poder público no sentido de trazer maiores investimentos às localidades que apresentavam maior vulnerabilidade social, sendo um verdadeiro mecanismo de redistribuição, analisar-se-ão as obras e serviços realizados pelo poder público desde 2005, quando essa política participativa foi implantada na cidade.

Abaixo, na Tabela 05, tem-se o percentual de atuação do poder público municipal por região e por 04 (quatro) áreas de investimento, além de análise individual da política de habitabilidade, tomando por base o total, em números absolutos, das obras e serviços<sup>211</sup> desenvolvidos pelo Município de João Pessoa no período de pouco mais de 07 anos (2005-atualidade).

Tabela 05- Percentual de atuação do poder público em João Pessoa

REGIÃO	Infraestrutura (nº de obras) (%)	Educação (nº de obras/ serviços) (%)	Saneamento básico (nº de obras/serviço) (%)	Saúde (nº de obras/ serviço) (%)
1ª região	6,73	2,75	6,74	4,59
2ª região	3,88	3,67	1,03	8,04
3ª região	6,2	10,09	2,59	10,34
4ª região	10,08	8,26	6,74	6,9
5ª região	13,44	14,22	18,13	9,2
6ª região	5,43	5,5	6,74	4,59
7ª região	8,27	11,93	8,29	19,54
8ª região	4,64	5,05	4,15	6,9
9ª região	6,2	12,84	13,47	3,45
10ª região	9,29	4,59	5,7	5,75
11ª região	5,17	9,63	7,78	5,75
12ª região	0,78	3,67	1,03	2,3
13ª região	9,55	4,59	2,59	5,75
14ª região	10,34	3,21	15,02	6,9
Números absolutos	419	218	193	87

Fonte: Relação de obras e serviços do Município de João Pessoa. SETRANSP. Elaboração própria.

Pelo quadro acima é possível fazer algumas considerações que se reportam pertinentes a cada área de atuação do poder público, de forma a melhor caracterizar as atividades desenvolvidas.

<sup>211</sup> A lista de obras e serviços realizados pelo Município de João Pessoa desde 2005 foi fornecida, para consulta, pela Secretaria Executiva do Orçamento Democrático e abrange as áreas de: infraestrutura, educação, saneamento, saúde, lazer, esporte, cultura, emprego e renda, transporte, assistência social, meio ambiente e a classificada como "outros". A lista também elenca obras e serviços já iniciados e ainda não concluídos no exercício 2012. Foi excluído o investimento público no Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios de João Pessoa (Empreender-JP), que é um projeto de microcrédito orientado.

#### 4.4.2.1 Infraestrutura e saneamento básico

No tocante à infraestrutura social e urbana, levaram-se em consideração obras e serviços de pavimentação e recapeamento das vias urbanas, construção de muros de arrimo para contenção das encostas, serviços de melhoria da iluminação pública, reforma e construção de mercados públicos e de centros de comércio popular, construção de pontes metálicas e passarelas, recuperação de calçadas para garantir acessibilidade aos portadores de deficiência, urbanização integrada de comunidades dos bairros, dentre outras ações que dão suporte aos cidadãos e aos seus domicílios

Como o saneamento básico também é enquadrado como infraestrutura urbana, esse percentual será considerado juntamente a ela. Segundo a pesquisa Indicadores de Desenvolvimento Sustentável do IBGE, saneamento compreende indicadores relacionados a abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta e destino do lixo.

Apesar de, no estado da Paraíba, o saneamento básico ser competência da Companhia de Água e Esgoto da Paraíba- CAGEPA, empresa pública estadual, o governo municipal, com fulcro no artigo 23, IX da Constituição Federal<sup>212</sup> tem competência para promover melhorias no saneamento básico, já que tal serviço pode ser enquadrado como de interesse local<sup>213</sup>, estando nas atribuições institucionais municipais, conforme artigo 30, V da Lei Maior<sup>214</sup>. De certo, como já exposto pelo saudoso Meirelles<sup>215</sup>, esgotos sanitários e galerias de águas pluviais são obras públicas necessárias e indispensáveis em qualquer cidade.

Nesse sentido, houve atuação do poder público municipal no período analisado, contabilizando-se obras e serviços de drenagem a vias públicas,

---

<sup>212</sup> Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
[...]

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

<sup>213</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. Atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 120.

<sup>214</sup> Art. 30 - Compete aos Municípios:  
[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

<sup>215</sup> MEIRELLES. p. 314-315.

construção de bueiros tubulares, execução e regularização de sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário, construção de banheiros públicos, instalação de poços artesianos, construção de caixa de reunião e galerias, implantação de drenagem pluvial, instalação de estação elevatória e rede coletora e implantação de coleta seletiva.

Pode-se observar que a oferta de serviços nas áreas de infraestrutura e saneamento se concentraram na 5ª região, que no caso estudado é particularmente relevante, considerando que esta região apresentou-se, conforme Tabela 03 acima, com os piores índices sociais nessas áreas. Também mereceu destaque o investimento em saneamento na Região 09, que apresentou índices insatisfatórios. Isso seria uma evidência de que a oferta desses serviços está ligada à introdução dessa política participativa.

Um destaque que deve ser feito é que a relação de obras consultadas não faz, em sua contagem, distinção entre saneamento em rua, ou saneamento integrado de todo um bairro ou toda uma comunidade. Assim, apesar do pequeno percentual apresentado nas regiões 04 e 07, que aparecem na tabela 03 com baixos índices nesse setor, fora realizado saneamento integral de bairros e comunidades que compõem essas regiões, o que supriria essa aparente deficiência.

Por outro lado, o governo municipal não investiu em nenhuma obra ou serviço de saneamento básico na 8ª região, embora tenha apresentado o segundo maior índice de domicílios sem rede de esgoto, o que demonstra falha na atuação e na alocação dos recursos públicos.

#### 4.4.2.2 Habitação

Também ligada à infraestrutura urbana, encontramos as políticas de habitação, que possibilitam o acesso de famílias a domicílios próprios, garantindo elevação dos padrões de habitabilidade, frente às péssimas condições dos domicílios de grande parte da população local, como demonstrado através da Tabela 03.

Por ser uma política integrada em toda a cidade, elaborou-se tabela própria, com fins a demonstrar a política habitacional desenvolvida e sua distribuição por região.

Tabela 06- Unidades habitacionais construídas em João Pessoa

OBRA/ AÇÃO	QUANTIDADE	BAIRRO/COMUNIDADE	REGIÃO
Recuperação do Condomínio Amizade	232	Paratibe	4 <sup>a</sup>
Recuperação do Condomínio Independência	272	Paratibe	4 <sup>a</sup>
Recuperação do Condomínio Esperança	224	Padre Zé	11 <sup>a</sup>
Recuperação do Condomínio Fraternidade	40	Funcionários 4	5 <sup>a</sup>
Recuperação do Condomínio Cidadania	112	Paratibe	4 <sup>a</sup>
Recuperação do Condomínio Liberdade	80	Paratibe	4 <sup>a</sup>
Recuperação do Condomínio da Paz	152	Jardim Veneza	6 <sup>a</sup>
Recuperação do Condomínio Girassol	64	Mangabeira	3 <sup>a</sup>
Recuperação do Condomínio Índio Piragibe	32	Ilha do Bispo	9 <sup>a</sup>
Urbanização taipa/ Nova Vida	114	Taipa	5 <sup>a</sup>
Construção de unidades habitacionais na Ilha do Bispo + infra estrutura	280	Ilha do Bispo	9 <sup>a</sup>
Construção de unidades habitacionais no Porto Capim + infra estrutura	297	Porto do Capim	9 <sup>a</sup>
Residencial Anayde Beiriz	584	Bairro das Indústrias	6 <sup>a</sup>
Residencial Manaça	244	Paratibe	4 <sup>a</sup>
Residencial Irmã Dulce	1240	Colinas do Sul	12 <sup>a</sup>
Residencial Jardim das Colinas	288	Colinas do sul	12 <sup>a</sup>
Residencial Jardim Veneza	576	Vieira Diniz	6 <sup>a</sup>
Moradouro	35	Varadouro	9 <sup>a</sup>
Residencial Paulo Freire	32	Esplanada	5 <sup>a</sup>
Residencial Oitizeiro	80	Bairro dos Novais	9 <sup>a</sup>
Residencial Mandacaru	80	Mandacaru	11 <sup>a</sup>
Urbanização Maria de Nazaré	99	Grotão	5 <sup>a</sup>
Residencial Alvorada	19	Alto do Céu	11 <sup>a</sup>
Residencial Gervásio Maia	1336	Colinas do Sul	12 <sup>a</sup>
Residencial Paulo Afonso	250	Jaguaribe	7 <sup>a</sup>
Residencial Araçá	48	Cuiá	5 <sup>a</sup>
Residencial Sérgio Queiroz	149	Paratibe	4 <sup>a</sup>
Residencial Valentina	124	Valentina	4 <sup>a</sup>
Residencial Cristo	64	Cristo	7 <sup>a</sup>
Residencial Vitória	62	Cristo	7 <sup>a</sup>
Alto do Céu – relocações	111	Alto do Céu	11 <sup>a</sup>
Alto do Céu – reconstruções	13	Alto do Céu	11 <sup>a</sup>
Alto do Céu – melhorias	400	Alto do Céu	11 <sup>a</sup>
Pac Jaguaribe (habitação + infra)	846	Vale das Palmeiras	7 <sup>a</sup>
Pac Jaguaribe (habitação + infra)	420	São José	1 <sup>a</sup>
Remoção favela do S	500	Alto do Céu	11 <sup>a</sup>
Remoção da beira da linha	500	Alto do Mateus	9 <sup>a</sup>
Urbanização do bairro São José	2969	São José	1 <sup>a</sup>
Urbanização da Comunidade Saturnino de Brito	400	Saturnino de Brito	9 <sup>a</sup>

Residencial Mangabeira	48	Mangabeira	3ª
Residencial Parque do Sol	48	Valentina	4ª
<b>TOTAL</b>	<b>13464</b> <sup>216</sup>		

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação de João Pessoa (SEM HAB). 2012. Elaboração própria.

Segundo a Secretaria Municipal de Habitação (SEM HAB), além da construção das unidades habitacionais, em alguns casos, houve investimento para calçamento e pavimentação, construção de unidade de saúde, escola e/ou creche, implantação de saneamento básico, além de praça pública. Esse conjunto de atuações contou com recursos financeiros da União, oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Minha Casa Minha Vida, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Orçamento Geral da União (OGU) para o Programa Nacional de Habitação (PNH), Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), além de recursos do próprio Município, através de contrapartida municipal, frente ao investimento federal, e da Outorga Onerosa. Juntos, esses entes investiram um montante que ultrapassa seiscentos e vinte milhões de reais.

Como se pode extrair da tabela 03, algumas regiões orçamentárias apresentavam uma concentração de famílias que não possuem imóvel próprio ou moram em domicílios deficientes em infraestrutura, tornando-os inadequados. Assim, a atuação do poder público foi na tentativa de traçar políticas públicas para resolver esse problema. Essa foi, sem dúvida, uma das maiores prioridades do governo municipal, durante o período estudado, cuja ação integrada viabilizou a alocação, de famílias que moravam em casas de taipa ou lona e em locais de risco para as construídas em alvenaria, de modo a garantir condições mínimas de moradia à população.

Um fato peculiar e que dificulta a análise dos quantitativos de habitação e sua relação com as regiões orçamentárias é que, em alguns casos, como na construção do residencial Gervásio Maia, foram alocadas famílias de diversos bairros, que residiam em assentamentos, abrigos ou casas de taipa ou lona, para a 12ª região, que a despeito dos dados constantes na tabela 02, apresentava a mais

<sup>216</sup> A lista de ações foi disponibilizada pela SEM HAB para consulta e o quantitativo corresponde às ações desenvolvidas entre 2006, ano da criação desta Secretaria, e 2012, atualizadas em janeiro de 2012. Elenca tanto as obras já executadas e entregues, quanto as construções em andamento, seja em fase de execução ou procedimento licitatório, seja em fase de aprovação pelo ente financiador.

baixa concentração populacional. Nos demais casos, a relocação das famílias se deu para locais próximos as suas antigas residências.

Também como política habitacional, houve intervenções isoladas para substituição de casas de taipa e em situação de risco em mais de 40 bairros do Município, o que significou a construção de 4.572 unidades habitacionais. Entretanto, a SEMHAB não forneceu dados mais pormenorizados dos locais exatos de intervenção, o que obstaculiza a divisão percentual de atuação por região orçamentária.

De toda forma, pelos números apresentados, percebe-se que houve, de fato, uma política pública de habitação que abrangeu a cidade como um todo, beneficiando a população mais carente, já que os programas federais que subsidiaram essa atuação objetivam, em sua maioria, propiciar moradia à população de baixa renda.

#### 4.4.2.3 Educação

Outro ponto a ser analisado é o investimento em educação. Como visto, este indicador é se suma importância para medição do desenvolvimento socioeconômico dos cidadãos, inclusive elencada na Constituição Federal como direito de todos (art. 6º<sup>217</sup>) e dever do Estado (art. 23, V<sup>218</sup>). Aos municípios competem, prioritariamente, a educação infantil, em creches e pré-escolas, e o ensino fundamental, conforme disposto nos artigos 30, inciso VI e 211, §2 da Constituição Federal<sup>219</sup>.

---

<sup>217</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>218</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

<sup>219</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

A atuação do Município de João Pessoa no período analisado foi voltada para reforma e construção de escola e Centros de Referência em Educação Infantil (CREIs), antigas creches; implantação do programa de transporte escolar; construção e reforma de ginásios, aquisição de prédios anteriormente locados; implantação de subestação de energia própria em escolas.

Como o Mapa da Topografia Social de João Pessoa se limitou a identificar o grau de escolaridade do chefe de família, por região orçamentária, considerar-se-á a distribuição dos recursos em educação em razão dos índices de exclusão/inclusão apresentados nas tabelas 02, 03 e 04, pois a educação promove o aumento da possibilidade de as pessoas expandirem seus direitos, além da consecução de maiores salários e melhores empregos. Ressalta-se que aqui os dados consultados só possibilitam uma avaliação quantitativa e não qualitativa da educação.

Pela análise da tabela 05 constata-se que os maiores percentuais de obras e serviços em educação concentraram-se nas 5<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup> regiões. Entretanto, a maior falha foi a falta de investimento na 8<sup>a</sup> região, que aparece, constantemente, dentre as três regiões com piores índices sociais e na 3<sup>a</sup> região que, além de aparecer com índices não tão elevados, ainda apresentou a maior concentração populacional.

Embora detectadas tais inconsistências na alocação das atividades públicas, não há como se negar que as regiões que tiveram menor percentual de investimento foram as 1<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e 13<sup>a</sup>. De sorte que, se se analisar os dados constantes nas tabelas 02, 03 e 04, percebe-se que essas regiões aparecem como as que detêm os melhores percentuais dos indicadores sociais, colaborando com a ideia de que houve, também, aqui, inversão de prioridades no tocante ao investimento dos recursos públicos.

#### 4.4.2.4 Saúde

---

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Por fim, a análise dos investimentos na saúde, que também se apresenta como direito do povo e dever do Estado, nos moldes do art. 6º, já citado, e arts. 196 e 197 da Constituição Federal<sup>220</sup>.

A saúde é proposta pela Constituição Federal como de responsabilidade solidária de todos os entes federativos, conforme se destaca do art. 23, inciso II<sup>221</sup>. Assim, o poder público deve atuar de forma integrada para otimizar os serviços de saúde. Não obstante isso, o federalismo brasileiro possibilitou, além da atuação cooperativa entre os entes federados, a instituição de meios, através da destinação de recursos, e de regras, com transferências de obrigações, para atuação municipal nessa seara, conforme preveem os artigos 30, VII, 195, §10 e 198, §2, combinados, todos da Constituição de 1988.<sup>222</sup>

De fato, a atuação cooperada prevista no art. 23 permite, dentro desse federalismo contemporâneo, a responsabilização conjunta dos entes federados, de

---

<sup>220</sup> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado

<sup>221</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

II – cuidar da saúde e assistência social, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

<sup>222</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

Art. 195. [...]

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Art. 198.[...]

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

modo a se executar as políticas públicas de maneira uniforme e em acordo com os princípios da solidariedade e da igualação das condições sociais de vida.<sup>223</sup>

No caso estudado, embora o desempenho do poder público local tenha sido bastante diversificado, indo de reforma e construção de Unidades de Saúde da Família (USF), atendimento descentralizado do Programa de Saúde da Família (PSF)<sup>224</sup> e Serviço Móvel de Urgência (SAMU)<sup>225</sup>, criação de horta medicinal, reforma e construção de Farmácias Populares<sup>226</sup>, construção de centro odontológico, reforma em Centro de Atendimento Integral à Saúde (CAIS), reforma do Centro de Atendimento Médico Especializado (CAME)<sup>227</sup>, reforma de banco de leite, implantação de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) neonatal, reforma de Distritos de Saúde, Implantação do Programa Agente Comunitário de Saúde, Implantação do Centro Especializado Odontológico (CEO)<sup>228</sup> à reforma e construção de hospitais, construção da primeira Unidade de Pronto Atendimento (UPA)<sup>229</sup>, ficou bem aquém dos demais investimentos, em números absolutos.

De toda forma, para o aqui proposto, constata-se que os investimentos foram voltados à 3ª, 5ª e 7ª regiões, ou seja, aquelas que, de fato apresentaram menores percentuais nos indicadores sociais. Embora também tenha sido constatado *deficit* na atuação em regiões como a 8ª, que igualmente sofreu pela falta de maior atuação nas áreas de educação, infraestrutura e saneamento básico.

---

<sup>223</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 59.

<sup>224</sup> “A Saúde da Família é entendida como uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Estas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada”. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br>>. Acesso em: 25 fev 2012.

<sup>225</sup> É um programa oferecido pelo governo federal, que, em parceria com os governos estaduais e municipais, atuam no atendimento de urgência pré-hospitalar. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br>>. Acesso em: 25 fev 2012.

<sup>226</sup> Programa criado pelo governo federal, em parceria com governo municipal, “amplia o acesso da população a medicamentos essenciais, vendidos a preços mais baixos que os praticados no mercado.” Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br>>. Acesso em: 25 fev 2012.

<sup>227</sup> Segundo a Secretaria Municipal de Saúde, o Centro de saúde com médicos especializados em gastroenterologia, cardiologia, ginecologia e obstetrícia, urologia, oftalmologia, pediatria. Conta ainda com unidade de reabilitação e fisioterapia, farmácia, laboratórios clínicos e radiológicos.

<sup>228</sup> Centro de Especialidades Odontológicas são estabelecimentos de saúde, participantes do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), preparados para oferecer à população, no mínimo, diagnóstico bucal, periodontia especializada, cirurgia oral menor dos tecidos moles e duros, endodontia e atendimento a portadores de necessidades especiais. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br>>. Acesso em: 25 fev 2012.

<sup>229</sup> Unidades de Pronto Atendimento (UPA 24h) “são estruturas de complexidade intermediária entre as Unidades Básicas de Saúde e as portas de urgência hospitalares, onde em conjunto com estas compõe uma rede organizada de Atenção às Urgências”. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br>>. Acesso em: 25 fev 2012.

#### 4.4.3 Avaliação e desafios

A despeito das falhas detectadas, tais como a falta de investimentos em algumas regiões que efetivamente precisavam da atuação pública, pode-se constatar que o interior do Orçamento Democrático serviu como rica fonte de informações acerca da deficiência da atuação estatal por região orçamentária em João Pessoa, sendo uma ferramenta para o diagnóstico das necessidades da população no tocante à oferta dos serviços e políticas públicas. De certo, tal constatação serviu para evidenciar que instituições participativas podem fazer com que governos locais, sensíveis às demandas apresentadas pela população, possam conduzir suas ações aos setores mais carentes da cidade, priorizando os recursos públicos em projetos para um desenvolvimento urbano local mais igualitário.

Apesar do quadro otimista, os desafios diante da imensidão da pobreza e da desigualdade continuam. Uma sociedade efetivamente democrática oferece oportunidades básicas aos cidadãos, de forma a se universalizar o acesso, de qualidade, aos bens e serviços públicos da saúde, educação, assistência, habitação, renda, assegurando a igualdade tão almejada. O desenvolvimento tão almejado é um processo complexo que, atualmente, perpassa pela valorização da democracia e seus mecanismos de participação.

Pode-se se dizer que tudo isso seria uma utopia, mas segundo Celso Furtado “o utópico muitas vezes é fruto da percepção de dimensões secretas da realidade, um afloramento de energias contidas que antecipa a ampliação do horizonte de possibilidades aberto a uma sociedade.”<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> FURTADO, 2002. p. 36.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, o conceito de democracia é uma construção histórica e está relacionado aos rumos tomados pela sociedade e pelas organizações políticas ao longo do tempo. De certo, a representação é fundamental para a democracia dos Estados contemporâneos, ao passo que estabelece relação de confiança entre população e representantes eleitos, entretanto, não é suficiente para sustentá-la. Ela não pode estar desvinculada da ideia de soberania popular e concessão de direitos fundamentais aos cidadãos.

A apatia política, caracterizada pelo descontentamento com a classe política representativa, que não estava se mostrando capaz de dar respostas adequadas ao quadro de exclusão e de desigualdades na sociedade, impulsionou o desejo da população em participar ativamente da gestão pública, no que a doutrina caracterizou de democracia participativa, que comporta traços do modelo de representação e da participação direta da sociedade nas decisões políticas.

O debate em torno desse novo paradigma democrático estabelece ligação entre o processo de descentralização político-administrativa e o incremento de mecanismos de participação popular na gestão pública, de forma a ampliar a cidadania e tornar mais eficiente a atuação dos gestores públicos. O intuito é combater práticas de malversação dos recursos públicos e a lógica patrimonialista da sua distribuição, tão presentes na história política brasileira. As experiências participativas que buscaram a aproximação da sociedade e do poder público foram organizadas com fins de solucionar os problemas da população e impulsionadas, principalmente, após a Constituição de 1988, que ampliou os direitos sociais, e, por consequência, a cidadania.

Dentre as várias formas de experiências participativas, o Orçamento Participativo apresenta-se como um novo instituto democrático, cuja dinâmica permite a discussão, entre população e poder público, da destinação dos recursos públicos, de forma a ampliar e aprofundar o ideal da democracia moderna e garantir avanços na questão social. Seu formato permite, além da ampliação e pluralização da participação popular, o alcance de consensos para fins de redução das desigualdades sociais tão evidentes no quadro social brasileiro.

Este trabalho buscou analisar a experiência do Orçamento Democrático em João Pessoa, desde o cenário político-administrativo em que foi implantado e consolidado, até os resultados obtidos, dando destaque para a distribuição dos recursos públicos que, após discussão e definição de prioridades entre Estado e população, proporcionou atuação do poder público nas regiões com maior concentração de pessoas vivendo com baixa qualidade de vida.

Como visto, o instituto do OP é capaz de traduzir o conceito de democracia deliberativa, ao passo que promove um processo público de discussão e decisão das políticas públicas a serem implementadas pelo governo. Esse desenho institucional foca o debate no bem comum e, a despeito de exigir certo comprometimento governamental, está apto a impactar positivamente a realidade social, reduzindo o quadro das desigualdades, ao passo que canaliza as reais demandas da sociedade e inverte as prioridades públicas.

Propôs-se, para fins de evidenciar tal impacto, uma análise das ações públicas desenvolvidas no Município de João Pessoa, desde a implantação do OD, e sua relação com os indicadores sociais das regiões orçamentárias em que o município foi dividido. Como observado, essa experiência possibilitou maior diálogo entre a população e o poder público, permitindo o redirecionamento dos recursos públicos às regiões mais carentes da cidade.

É bem verdade, que no caso de João Pessoa, a consolidação dessa experiência deveu-se, em boa parte, à vontade e ao comprometimento do poder público, não apenas pela implementação do processo, mas pela quantidade de investimentos alocados, seja através dos recursos humanos e materiais empregados para dar sustentabilidade e dinamismo a esse instituto, seja pelo montante da receita pública que destinou para dar vazão às prioridades elencadas pela população nos fóruns de discussão. Mas, a sociedade também é responsável pela consolidação da experiência e pela sua continuidade exitosa. O povo passa a legitimar a atuação do poder público e a ser corresponsável pelo sucesso ou fracasso das suas ações.

A execução, pela administração pública de João Pessoa, de obras e serviços nas regiões orçamentárias que apresentavam os piores índices sociais, como visto, ancorada pelas demandas apresentadas no interior do OD, é forte indício de que a população é peça fundamental para a escolha das prioridades do governo e que esse instrumento é responsável pela inversão de prioridades em prol

dos setores mais necessitados da cidade. Esse resultado é, sem dúvida, o que impulsiona o sucesso dessa nova ferramenta de gestão, já que a utilização de critérios de natureza social possibilita a garantia dos direitos fundamentais aos cidadãos, com maior justiça social, completando o verdadeiro sentido de uma democracia deliberativa.

Há de se ter atenção, contudo, para que essa participação não seja cooptada e manipulada pela vontade política do governo, por isso, a importância da informação, da transparência da gestão pública e o incentivo à educação para o associativismo, de forma a fortalecer a sociedade, fazendo-a cogeradora em condições de igualdade com o poder público.

Os desafios dessa nova experiência são gigantes, necessitando, dentre outras práticas, vontade e comprometimento do poder público, recursos, discussão e diálogo da sociedade na busca de um consenso, e dinamismo, já que a realidade social é que deve pautar o desenho institucional dessa participação. Entretanto, não se pode negar o avanço político-social da experiência.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Maria Luiza Pereira de. **Paradigmas inconclusos**: os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados. Coimbra: Coimbra, 2007.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revati: Fase, 2000.

ARAÚJO, Cícero. República, participação e democracia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 55-69.

ARAÚJO, Hermano Nepomceno. **João Pessoa**: uma vitória anunciada. Disponível em: <<https://www.fundaj.gov.br>> Acesso em: 21 nov. 2011.

ARRETCHE, Marta. Federalismo. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 123-127.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia**. Os caminhos da democracia participativa. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003. p.39-82.

\_\_\_\_\_. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: orçamento participativo. São Paulo: Cortez: 2003. 13-60.

\_\_\_\_\_; WAMPLER, Brian. (Coords.). **The expansion of participatory budgeting in Brazil – an analysis of the successful cases bases upon design and socio-economic indicators**. 2008. Disponível em: <<http://www.redeopbrasil.com.br>> Acesso em: 18 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 7-10.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 27-54.

BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita. Crise do Estado moderno, neoliberalismo e democracia participativa In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Estado e cidadania**: de

Maquiavel à democracia participativa. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2006. p. 309-348.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, 1998. ano 49, n. 04, out-dez/98. p.5-45.

BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e Trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p.109-141.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

\_\_\_\_\_. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e Trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p.31-84.

BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase para o federalismo das regiões. 2. ed. Malheiros: São Paulo, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público** o. n. 52, jan. 2001: The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

CALDEIRA, Teresa, HOLSTON, James. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 215-256.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. O aparelho administrativo brasileiro: sua

gestão e seus servidores – do período colonial a 1930. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: república. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. v.1. Brasília: Ipea, 2010. p. 315-341.

\_\_\_\_\_. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de (Orgs.). **Estado, instituições e democracia** : república. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. v. 1. Brasília : Ipea, 2010-b. p. 344-386.

CLARK, Giovani. **O Município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e Trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 85-108.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. **Filosofia política**. Tradução: Loura Silveira. Rio Grande do Sul: L e PM editores, 1985.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república**: momentos decisivos. 6.ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: república. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. v. 1. Brasília: Ipea, 2010. p. 473-498.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2001.

FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole**. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. 7 ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** Tradução: Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**. São Paulo: n. 36, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 12 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. **Democracia e direito**: entre facticidade e validade. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. vol. II. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje**. Tradução: Tito Lívio Cruz Romão, rev. Da trad. Luiz Moreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

JOÃO PESSOA (cidade) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, SPOSATI; Aldaíza (Coord.); RAMOS, Frederico; KOGA, Dirce; CONSERVA, Marinalva; SILVEIRA JR., Constantino; GAMBARDELLA, Alice. **Topografia Social de João Pessoa**. João Pessoa: Cedest/IEE/PUCSP. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Transparência Pública. **Relatório obras.xls**. João Pessoa, 2012. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal do Meio Ambiente. **Obras da SEMHAB-2006/2012.xls**. João Pessoa, 2012. 1 CD-ROM.

LASSANCE, Antônio. Poder Executivo: configuração histórico-institucional. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: república. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010. v.1. p. 65-96.

LUCHMAN, Ligia Helena Hanhn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Dissertação de Doutorado. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas, SP, 2002. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br>> Acesso em: 18 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de pesquisa** – PPGSP – UFSC. n. 33, nov. 2002b. Disponível em: <<http://www.sociologia.ufsc.br/site/index.php>> Acesso em: 10 nov.2011.

LYRA, Rubens Pinto. A democracia participativa na gestão pública brasileira. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Estado e cidadania: de Maquiavel à democracia participativa**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2006. p.319-348.

MAGALHAES, José Luiz Quadros de. **O município e a democracia participativa**.

Disponível em:

<[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5053](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5053)> Acesso em: 2 nov. 2011.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e Trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 11-28.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p.129-156.

MILL, Jonh Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Tradução: Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. São Paulo: Escala, 2006.

PIRES, Wladimir. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente**. 2000. Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>> Acesso em: 20 nov.2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003. p.455-559.

\_\_\_\_\_. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós modernidade**. 13.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo No Brasil: Riscos e Possibilidades. In: NOVELINO, Marcelo (Org.). **Leituras Complementares de Direito Constitucional. Teoria da Constituição**. Salvador: JusPodivm, 2009. 31-68.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, vol. I, 1994.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira. 6 ed. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Gustavo Tavares da. Gestão pública e transformação social no Brasil. In: HERMANS, Klaus (Org.). **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2004. p.61-86.

TAVARES DA SILVA, Lígia Maria. **Forma urbana e cotidiano na evolução de João Pessoa-PB**. João Pessoa: Saeculum (UFPB), 1997. vol.1. n. 03. p.161-186. Disponível em: < <https://www.ligiatavares.com> > Acesso em 20 dez 2011.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução, prefácio e notas: Neil Ribeiro da Silva. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1998.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações de resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.

\_\_\_\_\_. Brian. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. 43-51.