

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM**  
**DIREITO CONSTITUCIONAL – PPGDC**

**PATRICIA DANIELE DOS SANTOS PITA**

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDADE**  
**DEMOCRÁTICA E CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA ATIVA:**  
**UM ESTUDO DE CASO DA EXPERIÊNCIA DE JOÃO PESSOA**

Niterói

2020

**PATRICIA DANIELE DOS SANTOS PITA**

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDADE  
DEMOCRÁTICA E CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA ATIVA:  
UM ESTUDO DE CASO DA EXPERIÊNCIA DE JOÃO PESSOA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito para a obtenção do grau de mestre em Direito Constitucional, na área de concentração “Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional”.

Orientador: Professor Doutor Marco Aurélio Lagreca Casamasso

Coorientador: Professora Doutora Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Niterói

2020

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

P681o Pita, Patricia Daniele dos Santos  
O orçamento participativo como instrumento de legitimidade democrática e construção da cidadania ativa : Um estudo de caso da experiência de João Pessoa / Patricia Daniele dos Santos Pita ; Marco Aurélio Lagreca Casamasso, orientador ; Claudia Tannus Gurgel do Amaral, coorientadora. Niterói, 2020. 129 f. : il.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGDC.2020.m.13376821798>

1. Direito Constitucional. 2. Direito Financeiro. 3. Orçamento Participativo. 4. João Pessoa. 5. Produção intelectual. I. Casamasso, Marco Aurélio Lagreca, orientador. II. Amaral, Claudia Tannus Gurgel do, coorientadora. III. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito. IV. Título.

CDD -

**PATRICIA DANIELE DOS SANTOS PITA**

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDADE  
DEMOCRÁTICA E CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA ATIVA:  
UM ESTUDO DE CASO DA EXPERIÊNCIA DE JOÃO PESSOA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito para a obtenção do grau de mestre em Direito Constitucional, na área de concentração “Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional”.

Aprovada em 10 de julho de 2020

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Dr. Marco Aurélio Lagreca Casamasso – Orientador  
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional (UFF)

---

Professora Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral – Coorientadora  
Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal do estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

---

Professor Dr. Márcio Ladeira Ávila  
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional (UFF)

---

Professora Dra. Waleska Marcy Rosa  
Professora de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

**Dedico à minha família.**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me dado forças para suportar a caminhada e ter me renovado todos os dias com a esperança da fé, cuja presença indispensável me faz aceitar as adversidades da vida com paciência e retidão. Deus é amparo, consolo, bondade e liberdade. Deus é a melhor resposta a um mundo sem amor.

Sou grata à minha família pelo apoio incondicional que recebo todos os dias. Tive a sorte de nascer em um lar amoroso e com pais que me ensinaram os valores do trabalho, da persistência e da generosidade. Muito obrigada por acreditarem em mim e por serem benevolentes com meus erros, o que me fez transformá-los em experiência. Com vocês, cresço continuamente em sabedoria e graça.

Muito obrigada a meu orientador, o Professor Marco Aurélio Lagreca Casamasso, e minha coorientadora, Claudia Tannus Gurgel do Amaral, por terem me dito não, por terem apontado quando falhei e por terem sido exigentes comigo. Encontrei em vocês coragem e conhecimento que me acompanharão para sempre.

Agradeço a meus amigos pela companhia gratuita nessa jornada da vida. Aos mais antigos, minha gratidão pela perseverança e por terem escolhido permanecer ao meu lado em dias alegres ou tempestuosos. Aos mais recentes, agradeço a generosidade, confiança e alegria que trazem à minha rotina.

Obrigada ao meu amor por ser calmaria e por ter a incrível habilidade de transformar o tempo que estamos juntos em doces momentos, nos quais fico suspensa em sorrisos e leveza. Seu companheirismo me engrandece, seu amor me emociona e sua personalidade desperta continuamente minha admiração.

Agradeço à Universidade Federal Fluminense por ter me acolhido, mais uma vez, com generosidade e ter propiciado o ambiente ideal para um amadurecimento intelectual que nunca havia experimentado. Por fim, meu muito obrigada ao querido Eric Maciel, que sempre nos prestigiou com gentileza e dedicação.

*“O Anjo do Senhor anunciou a Maria. R: e ela  
concebeu do Espírito Santo. Ave Maria, cheia  
de graça, o Senhor é convosco, bendita sois  
vós entre as mulheres e bendito é o fruto do  
vosso ventre, Jesus. Santa Maria, Mãe de  
Deus, rogai por nós pecadores, agora e na  
hora da nossa morte. Amém”.*

## RESUMO

A presente dissertação visou tratar o tema da participação democrática, com ênfase no orçamento participativo como ferramenta necessária à construção da cidadania ativa e incremento da legitimidade na democracia representativa contemporânea. Assim, mapeou-se a distinção entre instituições de participação e deliberação, a fim de esclarecer as vicissitudes entre elas e ponderar que a participação se manifesta com distintos vieses, que expandem os efeitos de sua adoção. Neste horizonte, a promulgação da Constituição Federal de 1988 propiciou um cenário jurídico-institucional de forte experimentação democrática, que destacou a atuação do país no campo das práticas de participação que transcendem ao pleito eleitoral. Dentre as aludidas iniciativas, o Orçamento Participativa (OP) vem sendo amplamente explorado pelos municípios brasileiros. Em função da relevância do orçamento, o OP permite a participação e o debate popular sobre o processo de concorrência dos recursos públicos. Tal característica favorece a educação da comunidade acerca de temas afetos à gestão pública, como política fiscal, repartição de receita e estrutura institucional do modelo representativo. Com intuito de esclarecer essa relação do ponto de vista empírico, a cidade de João Pessoa foi escolhida como estudo de caso para ilustrar os efeitos da implementação do OP em termos de gestão da cidade, promoção dos valores comunitários, justiça distributiva e reconfiguração dos diálogos entre o povo e o Poder. Em tempos de descrença com relação à democracia, é urgente renovar o debate sobre as práticas democráticas como ferramentas pedagógicas de combate ao autoritarismo.

**Palavras-Chave:** Democracia Participativa. Orçamento Participativo. Instrumentos de gestão democrática. Participação e inclusão social. Justiça distributiva. Orçamento Público.

## ABSTRACT

This dissertation aimed to address the theme of democratic participation, with an emphasis on participatory budgeting as a necessary tool for building active citizenship and increasing legitimacy in contemporary representative democracy. Thus, the distinction between institutions of participation and deliberation was mapped, in order to clarify the vicissitudes between them and consider that participation manifests itself with different biases, which expand the effects of their adoption. In this context, the promulgation of the 1988 Federal Constitution provided a legal-institutional scenario of strong democratic experimentation, which highlighted the country's performance in the field of participation practices that transcend the electoral election. Among the mentioned initiatives, the OP has been widely explored by Brazilian municipalities. Depending on the relevance of the budget, the PB allows participation and popular debate on the competition process of public resources. This characteristic favors community education on issues related to public management, such as fiscal policy, revenue sharing and the institutional structure of the representative model. In order to clarify this relationship from an empirical point of view, the city of João Pessoa was chosen as a case study to illustrate the effects of the implementation of PB in terms of city management, promotion of community values, distributive justice and reconfiguration of dialogues between the people and the Power. In times of disbelief regarding democracy, it is urgent to renew the debate on democratic practices as pedagogical tools to combat authoritarianism.

**Key-Words:** Participatory Democracy. Participatory budgeting. Democratic management instruments. Participation and social inclusion. Distributive justice. Public budget.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Mapa da cidade de João Pessoa .....	92
Figura 2. Distribuição percentual da população e dos domicílios de cada bairro, por nível de vulnerabilidade. João Pessoa (2000) .....	94
Figura 3. Densidade demográfica e de domicílios da cidade de João Pessoa (2010).....	98
Gráfico 1. Número de Demanda Popular inclusas no Orçamento Público por Região.....	99
Gráfico 2. Proporção Orçamento Participativo comparado ao Orçamento Anual - João Pessoa - 2010 e 2019 .....	102
Gráfico 3. Custo proporcional do Legislativo e do OP em relação ao Orçamento Anual.....	103
Gráfico 4. Evolução do Perfil de Demandas de Orçamento Participativo .....	106
Gráfico 5. Investimento por área .....	107
Quadro 1. Regiões e sua composição por bairros.....	91
Quadro 2. Evolução do custo de implementação do OP de 2010 a 2019.....	101
Quadro 3. Relação entre o custo do OP e o Poder Legislativo.....	104

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão  
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
Art. - Artigo  
c/c – Combinado com  
CAU/PB – Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Paraíba  
CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano  
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil  
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CTNS – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
IAB/PB – Instituto dos Arquitetos do Brasil na Paraíba  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDP – Instituição de Deliberação Participativa  
LGBTI - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Intersexuais  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MI – Mandado de Injunção  
MVS – Mapa de Vulnerabilidade Social  
OD – Orçamento Democrático  
OP – Orçamento Participativo  
OPCA – Orçamento Participativo Criança e Adolescente  
OPPOA – Orçamento Participativo de Porto Alegre  
OPs – Orçamentos Participativos  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMJP – Prefeitura Municipal de João Pessoa  
PPA – Plano Plurianual  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SETRANSP – Secretaria Municipal de Transportes  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TCE/PB – Tribunal de Contas do estado da Paraíba

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2</b>	<b>MODELOS DE DEMOCRACIA E A CONSTRUÇÃO TEÓRICA DA DEMOCRACIA CENTRADA NA PARTICIPAÇÃO</b> .....	20
2.1	A CIDADANIA ATIVA COMO VIRTUDE: O DISCURSO COMO FERRAMENTA POLÍTICA NA DEMOCRACIA ATENIENSE.....	25
2.2	AS TRANSFORMAÇÕES DO REPUBLICANISMO QUE ANTECEDERAM AO ESTADO LIBERAL.....	30
2.3	A ASCENSÃO DO MODELO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO LIBERAL E O AFASTAMENTO DO CIDADÃO DO PROCESSO DECISÓRIO.....	36
2.4	CRÍTICAS À DEMOCRACIA REPRESENTATIVA LIBERAL E ASCENSÃO DAS TEORIAS DEMOCRÁTICAS CENTRADAS NA PARTICIPAÇÃO.....	39
<b>3</b>	<b>A DEMOCRACIA BRASILEIRA E A REALIDADE DA PARTICIPAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988</b> .....	49
3.1	A CONSTITUIÇÃO DE 1988 INAUGURA UM AMBIENTE JURÍDICO-INSTITUCIONAL PROPÍCIO À PARTICIPAÇÃO.....	50
3.2	O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO FERRAMENTA POLÍTICA.....	56
3.3	DA EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE PARA O MUNDO.....	65
3.4	O OP NA REALIDADE BRASILEIRA 30 ANOS DEPOIS DE PORTO ALEGRE.....	68
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASO: OS 15 ANOS DE OP EM JOÃO PESSOA – EXPERIMENTALISMO E EVOLUÇÃO DA FERRAMENTA DO OP NA GESTÃO DA CIDADE</b> .....	75
4.1	A CIDADE DE JOÃO PESSOA E SUAS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS.....	75
4.2	OS PRIMEIROS ANOS DA EXPERIÊNCIA: DE 2004 À PROMULGAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N.º 11.903/10.....	79
<b>4.2.1</b>	<b>Principais alterações da Lei Municipal n.º 12.539/13 na tipologia do OP João Pessoa</b> .....	<b>81</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Etapas e características do OP João Pessoa</b> .....	<b>85</b>
4.3	O OP JOÃO PESSOA EM DADOS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DA EXPERIÊNCIA PESSOENSE.....	88

4.3.1	Perfil socioeconômico dos bairros e das regiões de João Pessoa.....	90
4.3.2	O custo de implementação do OP João Pessoa à luz das reservas orçamentárias destinadas ao programa entre os anos de 2010 e 2019 .....	101
4.3.3	Os ciclos participativos e seus reflexos nos anexos de demanda popular do OP .....	104
4.4	CONCLUSÃO DA ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS A PARTIR DO ORÇAMENTO PÚBLICO DE JOÃO PESSOA E DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DA CIDADE.....	107
5	CONCLUSÃO .....	114
	REFERÊNCIAS .....	Erro! Indicador não definido.

## 1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação teve como proposta analisar o orçamento participativo (OP) como instrumento de participação democrática que auxilia no fortalecimento da legitimidade no contexto das democracias representativas contemporâneas, na contribuição para a formação da cidadania ativa e na consolidação de uma justiça distributiva capaz de reduzir as assimetrias socioeconômicas.

Para tanto, optou-se por utilizar como método a análise teórica dos modelos de democracia até a recepção das teorias democráticas centradas na participação pelo ordenamento jurídico brasileiro e a evolução do orçamento participativo no cenário nacional, sobretudo, após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988. Nesse sentido, realizou-se estudo de caso do Orçamento Participativo de João Pessoa a fim de esclarecer como se operava o OP na prática e qual influência ele pode ter no cenário político local.

Após esta introdução, utilizou-se, como marco teórico, a obra de David Held com a finalidade de ilustrar a evolução do conceito de democracia ao longo dos séculos, desde a democracia ateniense até a ascensão das teorias participativas. Desse modo, objetivou-se demonstrar como a deliberação nasce no contexto grego, passando pela influência das estruturas de participação republicanas e pela consolidação do modelo de democracia representativa liberal, que, paulatinamente, vai relegando a intervenção popular a um segundo plano na estrutura institucional de um governo.

No entanto a exclusão do cidadão do papel de decisão sobre os rumos políticos de um país, associada à complexidade do próprio modelo representativo, acaba por gerar um distanciamento grande entre representantes e representados. Esse alijamento do indivíduo enfraquece o regime democrático representativo, o que enseja a ascensão das teorias democráticas centradas na participação.

As teorias democráticas participativas, por sua vez, subdividem-se em dois eixos: a democracia participativa e a deliberativa. Seguindo a proposta teórica de Claudia Tannus Gurgel do Amaral, procurou-se aprofundar a linha participativa por entender que a democracia brasileira, a partir de 1988, buscou consolidar como uma democracia participativa e não deliberativa. Desse modo, compreende-se que as instituições políticas tipicamente representativas não foram abandonadas, mas criou-se um ambiente propício à inserção da sociedade como protagonista no cenário político nacional.

A deliberação tem função de viabilizar espaços de discussão, criação de consensos e vocalização de demandas que terão forte contribuição para a construção da cidadania ativa. Sendo assim, reconhece-se a existência de instrumentos de democracia participativa com etapas deliberativas que permitem ao cidadão exercer seu direito à oitiva nos espaços institucionais designados para a participação democrática.

Assim, após o período de autoritarismo que marcou a Ditadura Militar, o constituinte de 1988 procurou criar uma realidade jurídico-institucional receptiva à participação. As estratégias de estímulo à participação popular foram variadas. O constituinte previu modelos de participação *stricto sensu*, como o plebiscito e o referendo e o OP, dessa forma, visando implementar a gestão democrática do Estatuto da Cidade; de participação deliberativa, como os Conselhos; de caráter consultivo, como as audiências públicas; e jurídico-institucional, como as Ações Constitucionais.

Nesse ambiente favorável à participação, o OP se insere como ferramenta capaz de inserir o cidadão no processo de concorrência pelos recursos públicos, bem como faz parte da sua dinâmica de procedimentalização conceber espaços de vocalização de demandas e exercer o papel pedagógico de esclarecer ao cidadão o funcionamento de estruturas tipicamente representativas. Neste horizonte, a participação permite que o cidadão se aproxime de temas como política fiscal, repartição de receitas em um sistema federativo, limite de competência municipal, funcionamento e atribuição de competências do Legislativo e do Executivo municipal, entre outros.

A ferramenta do OP garante a inclusão de uma população esquecida e marginalizada nos ambientes políticos de função decisória, ressignificando sua relação com a cidade. Desse modo, algumas cidades com elevado grau de desigualdade social podem recorrer ao OP como instrumento de correção de assimetrias na distribuição das dotações orçamentárias, assim, desempenhando sua função distributiva.

Além do exposto, o Banco Mundial estimula a adoção do OP como técnica de gestão democrática. Segundo a instituição, em função do caráter pedagógico do OP, ele enseja um maior controle das instituições públicas pela sociedade. A *accountability* do setor público é preconizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo princípio republicano, que reforça a exigência de mecanismos institucionais que estimulem o exercício do controle social da ação pública.

No Brasil, o Orçamento Participativo de Porto Alegre foi uma experiência pioneira nessa seara. Lançada em 1989, pelo ex-Prefeito Olívio Dutra, a iniciativa teve o condão de criar uma gestão municipal mais próxima dos interesses populares e está em vigor até hoje. Nesse

período, o OPPOA passou por diversas transformações e aperfeiçoamentos frutos desse processo dinâmico de aprendizado, que é típico de qualquer projeto pioneiro.

Aliás, o experimentalismo é um traço notável do OP no Brasil inteiro. Ao longo de seus 30 anos de evolução, as Prefeituras que adotaram o OP lhe atribuíram distintas tipologias desenvolvidas de acordo com as necessidades locais, perfil demográfico e socioeconômico da região, distribuição da renda, histórico de participação democrática. Inclusive, a doutrina reconhece a inexistência de tipologias plurais de OP, o que revela a complexidade do instrumento.

Atualmente, o OP foi implementado em mais de 300 cidades brasileiras, em observância aos comandos do art. 4º e do art. 44 do Estatuto da Cidade. Inserido em um ambiente democrático propício à participação, os referidos dispositivos preveem a pluralização dos processos decisórios, sobretudo, a partir da inclusão da comunidade no ambiente de concorrência pelos recursos públicos.

A fim de visualizar o processo de implementação, a evolução e os reflexos práticos da implementação do OP, julgou-se necessário elaborar um estudo de caso no qual se pudesse analisar, empiricamente, os efeitos do OP. Assim, a cidade de João Pessoa foi selecionada como objeto da presente dissertação pelos motivos que se expõe a seguir.

O município possui um forte espírito comunitário que se destaca como um traço marcante da participação no contexto histórico da cidade. Tal aspecto contribuiu para escolha do município como objeto de pesquisa da presente dissertação.

A partir da década de 1950, João Pessoa passou por um período de desinvestimento forte, que acentuou a pobreza da região. Ao longo de todo o século XX, a região Nordeste foi preterida em relação à Sudeste em termos econômicos. Nesse cenário de desassistência estatal, a comunidade precisou fortalecer-se e mobilizar-se por meio de grupos de apoio a fim de pleitear a satisfação de suas demandas. Assim, a escassez de recursos foi contribuindo para a importância do papel das lideranças comunitárias, que vem a ser um dos elementos característicos das iniciativas de participação democrática.

Além disso, o OP João Pessoa foi criado em 2005, tendo sido institucionalizado apenas em 2010, com a Lei n.º 11.903/10, ou seja, constitui-se em uma experiência relativamente recente de participação democrática orçamentária que se poderia estudar em integralidade: desde a proposta de campanha pelo então candidato à prefeitura, Sr. Ricardo Coutinho, até a sua implementação atualmente.

Nesse sentido, a tipologia de OP adotada, as transformações que o OP João Pessoa passou desde a sua implementação, o nível de informação disponibilizada pela Prefeitura de

João Pessoa e o empenho político demonstrado pelas gestões municipais que criaram e deram prosseguimento ao projeto foram fatores que também acabaram por contribuir para a escolha do OP João Pessoa como objeto de análise a ser desenvolvido.

Para entender o estudo de caso proposto, decidiu-se elaborar pesquisa quantitativa cujos objetivos consistiram em: analisar o custo percentual do OP em João Pessoa em relação a todo o orçamento público anual previsto para a cidade, seu custo proporcional em comparação ao Poder Legislativo, o perfil socioeconômico das demandas de OP e como elas atendem às necessidades das regiões, além de monitorar os eixos temáticos nos quais as demandas de caráter popular mais se concentram.

A finalidade do aludido estudo traduziu-se em verificar o impacto do OP no âmbito orçamentário, sem considerar o aspecto subjetivo da percepção social dessas medidas. Aqui, há de se fazer duas ponderações. A primeira com relação às análises que levam em conta avaliar a percepção dos sujeitos participantes de determinado evento, como o OP. Essas abordagens sofrem com o efeito das variações de humor, frustração e outras complexidades da subjetividade que dificultam sua mensuração objetiva. Por esse motivo, a referida modelagem não foi adotada. Tampouco foi possível proceder ao exame do perfil social dos participantes do OP João Pessoa em razão da ausência de dados disponibilizados pela Prefeitura local.

Desse modo, elaborou-se pesquisa tendo por base o próprio orçamento público municipal e seu Anexo de Demandas do Orçamento Participativo. Em um primeiro momento, procurou-se determinar o custo de implementação da ferramenta durante os anos de 2010 a 2019. Para tanto, examinou-se a unidade orçamentária para as quais as dotações foram destinadas de modo que se conseguisse dispor em perspectiva os referidos investimentos. Tal panorama permitiu visualizar tanto o valor destinado ao OP como compará-lo com os custos do Poder Legislativo municipal. O objetivo específico dessa abordagem resumiu-se em comprovar se o OP era efetivamente dispendioso para o erário.

Em um segundo momento, analisou-se o perfil socioeconômico dos bairros e das regiões de João Pessoa a fim de entender sob quais critérios a divisão regional do OP João Pessoa foi realizada. Nesse sentido, recorreu-se aos indicadores de vulnerabilidade social adotados no trabalho, a Topografia Social de João Pessoa correlacionando seus números com a divisão regional criada pelo município. A vulnerabilidade social foi analisada com base na renda, idade, composição, gênero, escolaridade e saneamento dos bairros de João Pessoa, seguindo metodologia descrita no capítulo correspondente.

Nesse mesmo subtópico, procurou-se verificar a proporção de demandas distribuídas de acordo com essas regiões e bairros da cidade com a finalidade de examinar se a ferramenta

consegue cumprir seu papel distributivo. Desse modo, foi considerada a quantidade de demandas aprovadas no OP no ano de 2019 e foram examinados esses dados à luz do tamanho da população do bairro e de seu grau de vulnerabilidade social com intuito de avaliar como esses bairros tinham suas demandas contempladas ao fim do Ciclo do OP. Infelizmente, não foi possível verificar a relação pretendida em todos os anos de sua implementação em função da ausência de uniformidade na publicação de informações dessa natureza pela Prefeitura de João Pessoa.

No subtópico seguinte, avaliou-se o custo do OP João Pessoa em relação às despesas destinadas ao Poder Legislativo. O Legislativo possui uma estrutura menos complexa que a do Executivo, motivo pelo qual se optou por trabalhar apenas com esse parâmetro de comparação. Assim sendo, analisou-se o custo comparativo deste com as iniciativas destinadas ao OP durante os anos de 2010 a 2019. Com isso, pretendeu-se avaliar a pertinência do discurso que denota a toda e qualquer prática participativa o ônus do custo de implementação como um argumento desfavorável à sua adoção.

Ainda no quarto capítulo, demonstrou-se a evolução das áreas de destino das demandas dos Ciclos Participativos ao longo dos anos de sua implementação. Entretanto, conforme se abordou, o Anexo de Demandas populares só foi publicado com informações completas que abrangiam as áreas de destinação dos recursos nos anos de 2011, 2013, 2016 e 2019. Com base nos dados disponíveis, elaborou-se gráfico de forma a demonstrar o número de demandas por área de aplicação. O OP João Pessoa sofreu alteração em sua modelagem em virtude de lei municipal, cujo reflexo se observa também pela composição dessas demandas.

À luz da experiência da cidade paraibana, procurou-se dimensionar a relevância da adoção de instrumentos de democracia participativa, sobretudo, em um cenário político tão adverso às premissas democráticas como o atual. Em linha com o pensamento Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer, entende-se que é papel da academia reforçar a importância das iniciativas de natureza participativa como forma de combate ao autoritarismo.

Compreende-se que a alienação do indivíduo em relação ao processo decisório e às instâncias do poder perpetua uma visão clientelista da democracia, que serve apenas à satisfação dos interesses de uma elite econômica vigente. Essa faceta maniqueísta dos regimes democráticos serve de combustível para fomentar a fogueira da descrença na democracia que se avoluma em tempos de desprezo às instituições políticas, aos direitos fundamentais, de estímulo a uma polarização política irracional. Todos esses últimos pontos citados representam

o gatilho ideal para dar início ao processo de morte das democracias, como consagrado por Levitsky e Ziblatt.<sup>1</sup>

Nesse sentido, a certeza da necessidade de reformulação da democracia representativa liberal que embasou o início da democracia centrada na participação continua presente na atualidade. Por conseguinte, a participação serve como um reforço do regime democrático por meio do seu papel pedagógico, que inclui o povo nos processos que constituem os diálogos institucionais, inserindo-o como agente desenvolvedor de políticas públicas, e não apenas como receptor da deliberação de uma pretensa elite política.

O presente trabalho visou resgatar esse compromisso selado pelo constituinte com a democracia e com a participação, retomando a pauta essencial da pluralização da concorrência pela receita orçamentária. O Brasil demonstrou ser um país aberto à experimentação democrática, comprovada pela criação de tipologias variadas de orçamento participativo e outras modalidades de participação previstas pela CRFB (1988). Deve-se estimular a força da comunidade, a capacidade de os grupos se mobilizarem em prol de uma democracia mais substancial e do compromisso mútuo com o desenvolvimento de uma política voltada para as necessidades coletivas.

---

<sup>1</sup> LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

## 2. MODELOS DE DEMOCRACIA E A CONSTRUÇÃO TEÓRICA DA DEMOCRACIA CENTRADA NA PARTICIPAÇÃO

Entre os modelos de democracia já adotados, dados extraídos do *Globally Broad Support for Representative and Direct Democracy*<sup>2</sup> revelam que a democracia representativa é o regime de governo mais popular do mundo. No entanto as assimetrias econômicas, sociais e religiosas do mundo contemporâneo, bem como os sucessivos escândalos de corrupção nos quais estão envolvidos representantes políticos de diversos países democráticos, testam a sua capacidade de garantir representatividade adequada, coerência política e concretização, por meio de políticas públicas, da vontade coletiva.

Como democracia representativa, entende-se o regime político criado a partir do século XVII, pelo qual o povo, visando garantir sua soberania, elege um representante para exercer o poder mediante um mandato político de tempo determinado, respeitando os direitos individuais e visando alcançar os objetivos constitucionais durante seu governo. Nesse sentido, Nadia Urbinati<sup>3</sup> descreve-o como o

[...] governo que mostra a dupla natureza da soberania popular como uma diretriz constitutiva e um limite para o poder político como poder legislativo. Essa foi a premissa em que Condorcet se baseou quando articulou o exercício abrangente de soberania em *souveraineté déléguée* (a função de ratificar leis comuns) e *souveraineté de surveillance* (o poder de revogação detido pelos cidadãos). Como os direitos políticos são a condição para a construção do processo de tomada de decisão, não um artifício (ou função) contratual para a criação de instituições estatais, o poder delegado não é o único contexto no qual a deliberação pode ser exercida. Os direitos políticos tornam todos os cidadãos agentes de consentimento, tanto quando o consentimento é solicitado para instituir uma função de atuação quanto quando é uma função de revogação.

Segundo Jeremy Waldron<sup>4</sup>, nos regimes representativos, a legitimidade política nasce da conjugação do consentimento de ser governado com o exercício de um poder, que preserva

<sup>2</sup> Dados extraídos do *Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy*. Cf. FETTELHOF, Jane et al. **Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy**. Disponível em: <<https://www.pewresearch.org/global/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy/>>. Acesso em: 21 ago 2019.

<sup>3</sup> URBINATI, Nadia. **Representative Government: Principles and Genealogy**. London: The University of Chicago, 2006, p. 221.

<sup>4</sup> “Por que meu consentimento permite que alguém faça algo comigo que, de outro modo, seria inadmissível? A razão reside, primeiro, em nossa necessidade de controle sobre o que acontece conosco, como parte de nosso interesse geral por controlar o curso de nossas vidas, e segundo, no fato de que, como seres sociais, podemos ajudar, ajudar e desfrutar um do outro de várias maneiras. Dar aos indivíduos o poder da legitimação consensual ajuda a conciliar esses dois aspectos importantes – nossa necessidade individual de controle e a conveniência de nossa interação com os outros. Em um contexto político, elas refletem nossa liberdade ou autonomia, por um lado, e os ganhos potenciais com a cooperação social, por outro. Fazer do consentimento a fonte de legitimidade política

a autonomia individual e viabiliza os ganhos do convívio social, devendo necessariamente satisfazer essas condições para ser considerado legítimo.

Todavia a realidade da democracia representativa<sup>5</sup> apresenta grandes *déficits* de correspondência entre o aludido consentimento popular e a política efetivamente realizada pelos representantes eleitos<sup>6</sup>, ocasionando insatisfação e desconfiança no consentimento concedido por meio do mandato político.

Ressalta-se que não se trata de pontual dissonância entre a vontade do representante e do representado<sup>7</sup>, que exige do primeiro um ônus argumentativo maior quando sua vontade se contrapõe à da maioria que o elegeu, situada dentro dos limites da discricionariedade administrativa. Trata-se do efetivo conflito de interesses econômicos ou políticos entre representantes e representados e do completo alijamento desses últimos no que tange aos interesses da ação política e da participação nos processos decisórios, que comprometem e esvaziam o compromisso de campanha ratificado pelo então candidato ao cargo de representação.

Há outras considerações a serem feitas. Em regra, nos governos representativos, o mandato político é constituído por meio de eleições, que garantem a representação política ao candidato com maioria dos votos. Porém, não é possível resumir a democracia apenas ao exercício da vontade de uma maioria política. Compreendê-la exclusivamente do ponto de vista quantitativo demonstra-se insuficiente diante da complexidade de seu conceito e implicações da adoção dessa premissa.

Assim, estabelecer, de forma simplória, como premissa, que democracia significa prevalência do interesse de uma maioria pode levar à opressão de minorias das mais variadas

---

fornece uma base sobre a qual esses ganhos podem ser alcançados sem nenhuma ameaça séria à liberdade”. Cf. WALDRON, Jeremy. *Theoretical Foundations of Liberalism*. **The Philosophical Quarterly**, v. 37, n. 147, p. 137, 1987. ISSN 0031-8094.

<sup>5</sup> Cf. FETTELHOF, Jane et al. *Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy*. Disponível em: <<https://www.pewresearch.org/global/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy/>>. Acesso em: 21 ago. 2019.

<sup>6</sup> WOLKMER. **Do paradigma político: da representação à democracia participativa**. Sequência. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395>>. Acesso em: 1º set. 2019.

<sup>7</sup> Sobre os limites da representação política, Hannah Pitkin tece as seguintes considerações: “representar aqui significa agir no interesse dos representados de uma maneira que atenda a eles; o representante deve agir de forma independente; sua ação deve envolver discricionariedade e julgamento; ele deve ser aquele que age no representado também deve ser considerado capaz de ação e julgamento independentes, não apenas sendo atendido e, apesar do potencial resultante de conflito entre representante e representado, esse conflito normalmente, não deve ocorrer, o representante deve agir de tal maneira que não haja conflito ou, caso ocorra, uma explicação é necessária. O representante não deve ser encontrado persistentemente em desacordo com os desejos dos representados sem uma boa razão em termos de interferência, sem uma boa argumentação porque seus desejos não estão de acordo com seus interesses. Cf. PITKIN, Hannah Fenichel. **The Concept of Representation, Berkeley, Los Angeles**. London: University of California Press, 1972, p. 209-210.

naturezas. Por exemplo, a Rússia, que é uma democracia, ao menos formalmente, possui uma odiosa política de repressão à população LGBTI, que consubstancia a vontade de uma maioria política conservadora e gera a violação de direitos fundamentais de uma parcela dos cidadãos cuja orientação sexual diverge do tipo heteronormativo.

Do mesmo modo, não há de se falar em representação democrática se exclusivamente os interesses minoritários<sup>8</sup> prevalecerem no debate político de um Estado, posto que o exercício do poder deve, em grande medida, ser compatibilizado com o interesse daqueles que votaram nos representantes eleitos. Em sentido contrário, deve-se considerar igualmente que a legitimidade do mandato político se fragiliza se, durante seu exercício, o representante eleito não atende em nada à agenda<sup>9</sup> à qual se comprometeu como candidato.

Com efeito, o modelo representativo não é a única maneira de concretizar um regime político democrático, tampouco deve ser compreendido como modelo teórico hermético, acabado e refratário a qualquer outro instrumento ou instituição que lhe acrescentem legitimidade, conforme ensina John Stuart Mill<sup>10</sup>:

A forma ideal de governo, dificilmente é necessário dizer, não significa uma que seja praticável ou elegível em todos os estados da civilização, mas aquela que, nas circunstâncias em que é praticável e elegível, é atendida com a maior quantidade de consequências benéficas, imediatas e prospectivas.

Neste sentido, parcela da doutrina vislumbra na democracia representativa de Mill um sistema prospectivo, progressista e substancial<sup>11</sup>, pois a proposta teórica do autor permitiria os

---

<sup>8</sup> Deve-se considerar também que muitos dos instrumentos políticos de natureza contra majoritária nasceram em contextos de tentativa de repressão da vontade de uma maioria política, como ocorreu nos Estados Unidos. Em “A Democracia na América”, de Tocqueville, o autor trata o tema da democracia alertando a seus leitores que esta crescente opção de modelo político, à época, não deveria causar tensão nas elites da Europa, posto que os americanos já haviam desenvolvido ferramentas jurídicas de contenção da vontade popular e cita, dentre outras, o desenho institucional que se adotou no país. O autor observa que o Legislativo norte-americano é composto por duas casas, sendo uma de natureza popular, a Câmara dos Representantes, e outra com caráter elitista, o Senado Federal. Tendo, inclusive, dedicado alguns capítulos a analisar a composição e qualidade dos representantes de cada uma das Casas do Congresso, nos quais afirma que os representantes populares são movidos a paixões, enquanto os demais demonstram claro nível de superioridade e racionalidade. Naquele contexto, ambas as casas possuem a mesma relevância política, o que gera um desequilíbrio entre a representação popular e dos Estados, de tal modo que a vontade dos Estados passa a ter maior peso proporcional em relação a dos inúmeros cidadãos que elegeram seus congressistas diretamente.

<sup>9</sup> Na linha defendida por Dahl, formalizar essa mobilização de vontades distintas constitui parte essencial do processo democrático, cuja validade está condicionada à efetiva participação, igualdade do valor do voto, esclarecimento sobre as escolhas e alternativas políticas pelos membros daquela comunidade, controle da agenda política pela população envolvida e adultos residentes permanentes, que tenham direitos de cidadão. Cf. DAHL, Robert A. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 2011.

<sup>10</sup> MILL. John, Stuart. **Representative Government**. Ontario: Batoche Books Limited. Disponível em: <<https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/repgovt.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

<sup>11</sup> Cf. CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. Democracia representativa: revisitando John Stuart Mill. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 52, n. 206, abr./jun. 2015, p. 267.

indivíduos dotados de meios próprios que efetuem coletivamente a tomada de decisão. Desse modo, na visão de Mill, o sistema representativo estaria sujeito a influxos democráticos e à participação cidadã daqueles indivíduos esclarecidos e com aptidões para tanto.

Em oposição ao exposto, Marx<sup>12</sup> nega a possibilidade de qualquer experimentação democrática pelo modelo representativo liberal, apresentando este uma distorção inevitável entre a vontade popular e a sua realização.

Nessa mesma linha de raciocínio, Joseph Barber<sup>13</sup>, posteriormente, vai apontar que o modelo representativo apresenta uma série de incompatibilidades com valores próprios da democracia, tais como liberdade, igualdade e justiça social.<sup>14</sup>

A democracia representativa trata-se de controle, mantendo os cidadãos separados e limitando sua participação à cabine de votação. Esse sistema está amortecendo as almas das pessoas, porque não há nenhuma interação que seja consonante com a natureza verdadeiramente interdependente da vida das pessoas e seus anseios por fraternidade.

Assim, a complexidade institucional do modelo representativo, cujo funcionamento é de difícil compreensão pela população não esclarecida, dos inúmeros casos de abuso de poder e autoritarismo no âmbito de regimes democráticos, da apropriação do poder público em benefício da satisfação de interesses privados e consequente baixa representatividade ensejaram o desenvolvimento de teorias democráticas centradas na participação.

Em ascensão na década de 1970, as aludidas teorias, desenvolvidas por autores como Carole Pateman e Joseph Barber, tinham como finalidade questionar o modelo de representação política vigente diante de suas incompletudes e contradições. Tal intento dever-se-ia concretizar

---

<sup>12</sup> Informação extraída do seguinte trecho: “O modelo crítico, inspirado em Rousseau e na tradição marxista, enfatiza a “distorção inevitável entre vontade e realização da vontade pela representação (ALKMIM, 2013, p. 69). Cf. CORVAL, Op. Cit., p. 250. No texto original, “**Modelo 3: crítico**

Negativa da representação. Apresentação do paradoxo: B não pode representar A, distorção inevitável entre vontade e realização da vontade pela representação; falácia eleitoral, as eleições denotam uma correlação de forças na sociedade como um todo, uma sociedade dividida em classes; o pacto da representação não pode comprometer todos e não tem validade para as gerações precedentes; o voto secreto opera na escuridão; o sistema de representação através do voto atomiza e serializa. Na variante marxista a existência do sufrágio universal é subordinado expressamente à vontade coletiva. Cf. ALKMIN, Antonio Carlos. O paradoxo do conceito de representação política. Revista de Ciência Política, v. 22, n. 1, p. 56-71, jan./jun. 2013, p. 69.

<sup>13</sup> BARBER, Benjamin R. **Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age**. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press, 2003, p. 88.

<sup>14</sup> Conforme observa John Haskell: “Segundo Barber, uma democracia representativa é essencialmente “incompatível com a liberdade”, porque as pessoas voluntariamente cedem sua liberdade aos representantes eleitos e às burocracias que criam; é ‘incompatível com a igualdade’, porque aqueles com mais recursos invariavelmente ganham o dia na troca e na aprovação de políticas legislativas; e é ‘incompatível com a justiça social”, porque a justiça real só pode se enraizar em um ambiente participativo no qual as pessoas tomam decisões informadas como iguais em um contexto deliberativo.” Cf. HASKELL, John. **Direct Democracy or Representative Government: Dispelling the Populist Myth**. Colorado: Westview, 2001, p. 88.

com a reformulação da democracia representativa liberal, de modo que ela se abrisse à adoção de instrumentos e modelagens de alternativas de diálogos institucionais que permitissem a intervenção direta do indivíduo, isoladamente considerado ou de grupos organizados, na construção e condução de um diálogo político com o poder instituído.

Por conseguinte, visando à realização de uma democracia menos formalista<sup>15</sup>, que não serve à garantia de direitos fundamentais e à satisfação da vontade geral, as teorias democráticas preocupavam-se em transformar os indivíduos em verdadeiros cidadãos com voz ativa no cenário político local e em promovê-los a efetivos destinatários da ação política.

Sob tal perspectiva, em países como o Brasil – que saía de um longo período antidemocrático no final da década de 1980 –, instaurou-se um cenário que permitiu<sup>16</sup> a experimentação de novas modelagens de participação não circunscritas meramente ao pleito eleitoral. As referidas modelagens serviam não apenas para garantir maior legitimidade ao regime representativo instituído, mas para criar consciência política e educação democrática em uma população que viveu, durante mais de vinte anos, sob o silêncio de uma ditadura.

Nesse horizonte, Barber<sup>17</sup> afirma que

A democracia requer não apenas interesses privados eficientes, mas julgamentos públicos eficazes. Para atender a essa necessidade, precisamos desenvolver uma forma de consciência política que amplie a compreensão e as simpatias dos indivíduos motivados por interesses e os transforme em cidadãos capazes de reavaliar a si mesmos e a seus interesses em termos das normas comunitárias recém-inventadas e do novo conceito de bem público imaginado.

Em linha com o exposto, a professora Claudia Tannus Gurgel do Amaral<sup>18</sup> aduz

Nesse ambiente, a partir da metade do século XX a democracia participativa é entendida como sendo uma nova “onda” ou forma de democracia. Nessa se pôde verificar uma aproximação entre a democracia representativa e a antiga democracia direta, imbricadas pelos instrumentos participativos, onde a cidadania não fica cingida apenas ao exercício democrático de eleger representantes, mas, também implica em participar ativamente das transformações sociais na tomada de decisões. Assim, o

<sup>15</sup> Cf. CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. Democracia representativa: revisitando John Stuart Mill. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 52, n. 206, abr./jun. 2015, p. 267-268.

<sup>16</sup> Cf. SILVA, Sandro Pereira. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira.** Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32202](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32202)>. Acesso em: 09 set. 2019, p. 7.

<sup>17</sup> BARBER, Benjamin R. **Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age.** Berkley, Los Angeles, London: University of California Press, 2003, p. 173.

<sup>18</sup> AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do; CARVALHO, Francisco Toniolo. Democracia e Deliberação: a escolha popular das políticas públicas locais – O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPOA). **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, 2018. ISSN 2317-7721, p. 466.

exercício da cidadania deixa de ser uma retórica “popularesca” de época de eleição para se firmar como *modus operandi* da democracia.

No entanto, antes de adentrar especificamente no campo das teorias democráticas centradas na participação, é preciso analisar a evolução do conceito de democracia à luz da literatura de Held e como ela possibilitou o resgate de recursos de democracia direta e concessão de voz ativa à população nos processos decisórios como meio de buscar a legitimidade política e fortalecimento da cidadania ativa.

### 1.1 A CIDADANIA ATIVA COMO VIRTUDE: O DISCURSO COMO FERRAMENTA POLÍTICA NA DEMOCRACIA ATENIENSE

A democracia, em seu sentido clássico, surge no contexto grego, encontrando em Atenas o espaço e as condições necessárias para sua experimentação, como um regime político completamente novo, sobre o qual Péricles<sup>19</sup>, notando sua originalidade, teria comentado:

Vivemos sob uma forma de governo que não se baseia nas instituições de nossos vizinhos; ao contrário, servimos de modelo alguns ao invés de imitar outros. Seu nome, como tudo depende não de pouco mais da maioria, é democracia. Nela, enquanto no tocante às leis todos são iguais para solução de suas divergências privadas, quando se trata de escolher (se é preciso distinguir em qualquer setor), não é o fato de pertencer a uma classe, mas o mérito, que dá acesso aos postos mais honrosos; inversamente, a pobreza não é razão para que alguém, sendo capaz de prestar serviço à cidade, seja impedido de fazê-lo pela obscuridade de sua condição. Conduzimo-nos liberalmente em nossa vida pública, e não observamos com a curiosidade suspicaz a vida privada de nossos concidadãos, pois não nos ressentimos com nosso vizinho se ele age como lhe apraz, nem olhamos com ares de reprovação que, embora inócuos, lhe causariam desgosto. Ao mesmo tempo que evitamos ofender os outros em nosso convívio privado, em nossa vida pública, nos afastamos da ilegalidade principalmente por causa de um termo referente, pois somos submissos as autoridades e às leis, especialmente, àquelas promulgadas para socorrer os oprimidos e às que, embora não escritas, trazem aos transgressores uma desonra visível a todos.

Segundo Held, a democracia encontrou terreno fértil para prosperar na Grécia em razão da intensificação das trocas comerciais ocorridas na região, o que proporcionou o crescimento econômico de pequenos e médios agricultores da região, que, aliado a uma economia

---

<sup>19</sup> Held cita este trecho em sua obra Modelos de Democracia. Obra original consultada. Cf. TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Trad. de Mário da Gama Kury. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001, p. 109.

escravagista, permitiu a criação de uma camada social de homens com tempo livre e condições financeiras suficientes para discutir os rumos políticos da *polis*.<sup>20</sup>

Posto isso, passa-se aos ideais e objetivos políticos que constituíam o sentido clássico da democracia grega. Diferentemente do conceito liberal de democracia, que se filia à noção de homem como indivíduo dotado de direitos fundamentais, a democracia ateniense possuía um caráter mais comunitário, calcado no exercício do bem comum e ideais de solidariedade reforçados pelo *modus vivendi* da região. Fundamentalmente, os ideais políticos da democracia grega<sup>21</sup> eram a equidade entre os cidadãos, liberdade, respeito à lei e à justiça, possibilidade de participação política e promoção do bem comum.

Deve-se ponderar, todavia, que o significado de *demos* na etimologia da palavra democracia, traduzido habitualmente como povo, não é abrangente e consiste apenas em um grupo reduzido de homens estritamente de descendência ateniense, aos quais lhes eram conferidos o *status* de cidadão. Raramente, tal qualidade era concedida a outros indivíduos que viviam nas cidades gregas.<sup>22</sup> Assim, o sentido de participação política não era propriamente amplo e irrestrito. Faziam parte da comunidade política apenas os homens dotados de virtudes cívicas notórias, que apresentavam comprometimento com as questões públicas e concretização do bem comum.

Desse modo, o cidadão ateniense enxergava na virtude da cidade sua própria virtude, o que reforçava os laços de solidariedade moral e engajamento recíproco entre os indivíduos que formavam a camada política ateniense. Assim, a construção do bem comum, a partir do desenvolvimento das virtudes cívicas dos cidadãos participantes politicamente da vida comunitária de cada cidade-estado, sobrepunha o interesse público ao privado, de modo que o cidadão projetava na vida pública uma extensão da sua própria vida privada.

No liberalismo, por sua vez, as relações humanas se fundamentam, mormente, no interesse individual, obedecendo a uma lógica capitalista de integração, o que enfraquece o espírito comunitário. Segundo Fabríz e Abikair Filho<sup>23</sup>, a individualização excessiva do liberalismo possui como efeito colateral a dificuldade de alcançar uma mobilização social genuinamente solidária e democrática.

---

<sup>20</sup> Desse modo, “a conjunção da emergência de uma cidadania economicamente e militarmente independente no contexto de pequenas e compactas comunidades nutriram um estilo de vida democrático”. Cf. HELD, David; SCHOTT, Gareth. **Models of Democracy**. Londres: Polity Press, 2006, p. 28.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>23</sup> Cf. FABRIZ, Daury César; ABIKAIR FILHO, Jorge. **Dever Fundamental, Solidariedade e Comunitarismo**. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5472774.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

Por sua vez, o conceito grego de democracia não abrangia a noção de direitos individuais<sup>24</sup>, de tal modo que a corrupção do homem que se deixava levar por seus interesses privados significava tanto sua degeneração como a do próprio regime democrático praticado à época.

Segundo Held, outra contribuição para o desenvolvimento da democracia grega foi discurso livre e aberto que permitia a *isegoria*. A *isegoria* compreende a capacidade de fazer prevalecer um argumento não pela força ou pelo costume, mas pelo discurso<sup>25</sup>. Desse modo, no contexto grego, a produção das leis era submetida ao debate amplo e livre, o que fazia com que elas fossem cumpridas de maneira mais autônoma<sup>26</sup> do que por sua qualidade coercitiva e heteronômica.

Nesse sentido, a valorização do debate livre e igual entre os legitimados a participar das assembleias e a obediência do homem grego às leis que ele próprio criava formou o embrião da noção de *rule of law*. Nota-se que, posteriormente, o *rule of law* transformar-se-ia em um dos fundamentos para a consolidação do conceito de Estado de Direito.

Aristóteles sintetizou os aspectos basilares da democracia grega, que seriam a liberdade e a soberania, lembrando que a liberdade grega não é a mesma liberdade individualista da modernidade. A liberdade, para os gregos, consistia na igualdade entre os cidadãos para o exercício de seu livre-arbítrio, este condicionado apenas às leis que foram objetos de deliberação e criação de consenso por meio das assembleias. Já a soberania do povo era

---

<sup>24</sup> Nesta comunidade, o cidadão tinha direitos e obrigações; mas esses direitos não eram atributos de indivíduos particulares e essas obrigações não foram impostas por um estado dedicado à manutenção de uma estrutura para proteger os fins privados dos indivíduos (ver Sabine, 1963, pp. 16-17). Antes, o direito e a obrigação de um cidadão estavam ligados a seu *status*; eles seguiram desde a sua existência como cidadão: eram direitos e deveres públicos. Em contraste com as posições liberais posteriores, a política nessa concepção exigia o envolvimento de muita gente, o que não era visto como uma violação à individualidade do cidadão grego, mas como uma afirmação de sua capacidade de autonomia. A ordem política foi apresentada como um veículo para expressar e perceber sua natureza no espaço (FARRAR, 1992, p.37). Uma vida cumprida e boa só era possível na *polis*. Cf. HELD, David; SCHOTT, Gareth. **Models of Democracy**. Londres: Polity Press, 2006, p. 14.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>26</sup> Sobre o espírito comunitário grego, observa-se que a modelagem de resolução de conflito dos atenienses tinha um apelo consensual e menos conflituoso, de modo a estimular a coesão comunitária. Nesse sentido: “Uma segunda perspectiva diz respeito à decisão de processar e a escolha do procedimento. Essas são questões importantes, mesmo em um estado moderno: Moore (1978: 54-81) discute o uso de direitos legais como um contador de barganhas, onde a ameaça de processar pode ser usada contra o réu em potencial para obter concessões que não são formalmente conectados com o caso. Os trabalhos de Nader e Todd (1978) consideram as razões que governam a escolha do procedimento do promotor: isso é determinado pela natureza de todos os recursos que constituem o assunto do caso ou pelo relacionamento entre os participantes, ou por fatores mais complexos? Questões como essa adquirem um ponto particular quando aplicadas à sociedade da polis ateniense, que era vista por seus membros como um *koinoma* - uma comunidade de interesses. Para preservar esse senso de comunidade, as disputas chegaram ao tribunal somente depois que as tentativas de arbitragem, formais e informais, fracassaram (ver Finley 1985: 102-3); e, no entanto, os processos, mesmo por ofensas contra a Comunidade, eram normalmente realizados apenas por iniciativa de indivíduos. Cf. CARTLEDGE, Paul; MILLETT, Paul; TODD, Stephen. **Nomos: Essays in Athenian Law, Politics and Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 16-17.

vocalizada pelo domínio da legislatura, por sua capacidade de criar leis através de longos processos de deliberação coletiva.

Conforme descrito em "A Política"<sup>27</sup>,

Com o poder na democracia sujeito a essas necessidades, as únicas combinações suscetíveis são as seguintes. Todos os cidadãos devem ser eleitores e elegíveis. Todos devem enviar cada um a todos, alternadamente. Todos os encargos devem ser fornecidos por sorte, pelo menos todos aqueles que não exigem experiência ou talentos especiais. Nenhuma condição de riqueza deve ser exigida e, se houver, deve ser muito moderada. Ninguém deve manter a mesma posição duas vezes, ou pelo menos muito raramente, e apenas o menos importante, exceto, no entanto, funções militares. Os empregos devem ter vida curta, se não todos, pelo menos todos aqueles aos quais essa condição pode ser imposta. Todos os cidadãos devem ser juizes em todos, ou pelo menos em quase todos os assuntos, nos mais interessantes e sérios, como contas do Estado e negócios puramente políticos; e também em acordos privados. A assembleia geral deve ser soberana em todos os assuntos, ou pelo menos nos principais, e todo poder deve ser tomado das magistraturas secundárias, deixando-o apenas em coisas insignificantes.

Por conseguinte, o conceito de democracia na Grécia Antiga diferencia-se do sentido liberal que lhe fora atribuído em razão de sua natureza notadamente voltada à vida comunitária. Ademais, a ascensão do discurso como meio de efetivar a participação fortalecia a educação cívica do indivíduo e sua conscientização sobre a necessidade de proteção do bem comum e valorização da vida pública como uma virtude essencial à boa condução da política da cidade.

No entanto o modelo ateniense não é imune a críticas, dentre elas, a mais evidente consiste na restrição do conceito de igualdade e participação. Conforme exposto anteriormente, o sentido de cidadão ateniense apto à participação política era limitado a uma elite composta por homens livres, que excluía mulheres e escravos, o que certamente impactava no conteúdo de suas leis, que, majoritariamente, satisfaziam os interesses dos pertencentes à comunidade política ativa.

Platão, por sua vez, critica a democracia grega por sua incapacidade de dar respostas ágeis e eficientes em contextos de anormalidade institucional, em virtude de ter sofrido as consequências da Guerra do Peloponeso.<sup>28</sup> E, nesse sentido, o filósofo aponta as principais

<sup>27</sup> HELD, David; SCHOTT, Gareth. **Models of Democracy**. Londres: Polity Press, 2006, p. 15.

<sup>28</sup> Segundo os relatos de Tucídides, a Guerra do Peloponeso durou aproximadamente 27 anos e observa-se que, em seus primeiros anos, Péricles respeitou o modelo democrático, apresentando seu plano de guerra em Assembleia, exortando os gregos a contribuírem com suas habilidades e pertences (p. 96 Tucídides). Já nos últimos anos de conflito, a democracia ateniense já tinha se transformado em oligarquia. Vale transcrever um trecho da "História da Guerra do Peloponeso", que ilustra este processo: "[...]Estes, após haver desempenhado um papel destacado nos acontecimentos que levaram à mudança de regime, estavam agora alarmados, temendo seriamente o exército de Samos e Alcibíades e receosos de que os homens enviados à Lacedemônia **pela oligarquia agissem de maneira nociva à cidade sem consultar a maioria dos cidadãos; seu desejo, segundo diziam, não era levar a oligarquia a abusos; ao contrário, queriam dar aos Cinco Mil uma existência efetiva, e não apenas nominal, e constituir o governo em bases de maior igualdade de participação. Suas palavras, porém, eram**

falhas do regime democrático que, em sua concepção, seriam o excessivo comprometimento do modelo com os valores da liberdade e igualdade, o que proporcionaria uma perda sensível no sentido de liderança e racionalidade da ação pública.

Além disso, no regime democrático ateniense, os papéis de comando ficariam a cargo de indivíduos que não teriam aptidão ou talento para tanto. Nessa linha de raciocínio, Platão<sup>29</sup> utiliza a metáfora do capitão de navio para ilustrar as inconsistências do regime. Em sua análise, tal função deveria ser exercida por pessoas habilitadas e com autoridade para fazer prevalecer seu comando e a democracia grega permitiria que a coletividade inapta o fizesse, o que levaria a uma inversão de prioridades e degeneração do sentido de hierarquia e ordem da autoridade política.<sup>30</sup>

Platão segue suas críticas afirmando que a coletividade não seria dotada de racionalidade, agindo por impulso e de acordo com suas paixões, as quais deveriam ser controladas pelos mais bem esclarecidos e habilidosos, responsáveis pela condução das decisões políticas da cidade. Inclusive, essa é uma das críticas que atualmente se faz aos instrumentos participativos de caráter deliberativo; pois o tempo elevado que é exigido para a criação de consensos e a impossibilidade fática de se promover um diálogo ao qual seja garantida a participação de todos os indivíduos que compõem a sociedade seriam impedimentos à adoção de modelagens desta natureza.

Para o aludido filósofo, em um regime democrático, eventualmente, os interesses individuais sobrepujar-se-iam aos interesses coletivos, de tal modo que a política degenerar-se-

---

**meramente para fins políticos; na realidade a maior parte deles obedecia às suas ambições pessoais e tendia a seguir o caminho mais seguro para arruinar uma oligarquia oriunda de uma democracia, pois em vez de se considerarem todos iguais, cada um deles se julgava indiscutivelmente, e de longe, o primeiro entre todos; em contraste, na democracia há eleições e cada um aceita mais facilmente os resultados, pois não tem a sensação de haver sido rebaixado por pessoas iguais a ele mesmo". O que evidentemente mais os encorajou foi a posição forte de Alcibiades em Samos e a impressão de que o regime oligárquico não se sustentaria por muito tempo. Cada um deles, portanto, passou a lutar para tornar-se o primeiro na preferência da facção popular.** (grifo nosso). Cf. TUCÍDIDES. Op. Cit., p. 528.

<sup>29</sup> “Sócrates — Acrescenta que não estavas enganado ao afirmar que os filósofos mais sábios são inúteis à maioria da sociedade, mas faz notar que essa inutilidade é devida aos que não empregam os sábios, e não aos próprios sábios. Com efeito, não é natural que o piloto peça aos marinheiros que se deixem governar por ele nem que os sábios vão bater às portas dos poderosos. O autor desta zombaria mentiu. A verdade é que, rica ou pobre, a doente precisa ir bater à porta do médico e que aquele que tem necessidade de um chefe precisa ir bater à porta do homem que é capaz de comandar: não compete ao líder, se realmente pode ser útil, pedir aos governados que se submetam à sua autoridade. Assim, comparando os políticos que governam atualmente aos marinheiros de que falávamos há pouco e os que são considerados por eles inúteis e tagarelas perdidos nas nuvens aos pilotos de verdade, não te enganarás. Cf. PLATÃO. **A República.** Disponível em: <[http://www.eniopadilha.com.br/documentos/Platao\\_A\\_Republica.pdf](http://www.eniopadilha.com.br/documentos/Platao_A_Republica.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

<sup>30</sup> HELD, David; SCHOTT, Gareth. **Models of Democracy.** Londres: Polity Press, 2006, p. 25.

ia dando espaço para a consolidação de ambições particulares, diferentes dos ideais de solidariedade e comunidade sob os quais fora idealizada.<sup>31</sup>

Apesar do posicionamento crítico de Platão, a democracia grega criou mecanismos institucionais que permitiram uma participação ativa dos cidadãos livres na vida política da cidade, por meio da qual se consolidaram os ideais de virtude cívica.

Ademais, o estímulo à participação provocou o sentimento de engajamento dos indivíduos em torno de uma finalidade comunitária, que consistia na preservação da coisa pública e união de esforços em benefício da condução da ação política no âmbito da cidade.

Por fim, a deliberação tem elevada importância para a teoria democrática centrada na participação, pois ela permite a vocalização de demandas sociais por atores que não teriam suas necessidades ouvidas em regimes políticos avessos à construção de consensos mediante o diálogo entre os atores interessados na ação pública.

## 1.2 AS TRANSFORMAÇÕES DO REPUBLICANISMO QUE ANTECEDERAM AO ESTADO LIBERAL

Após o fim da Guerra do Peloponeso (século IV a.C.) e declínio da Grécia como expoente cultural e filosófico europeu, a democracia como regime político passou a não ser um modelo desejável até o início do século XVIII.<sup>32</sup> No entanto a historiografia demonstra ser um erro pensar que, entre o declínio da democracia grega e o início do Iluminismo, não tenha havido qualquer contribuição teórica e institucional para a formação da democracia liberal.

---

<sup>31</sup> Held observa que Platão tampouco creditava à tirania a qualidade de modelo ideal para se contrapor às apresentadas falhas do regime democrático grego. Neste sentido, recomenda-se conferir o seguinte trecho: “Esse estado de coisas invariavelmente leva a intrigas intermináveis, manobras e instabilidade política: uma política de desejo e ambição desenfreada. Todos os envolvidos pretendem representar os interesses da comunidade, mas todos, de fato, representam a si mesmos e um desejo egoísta de poder. Aqueles com os recursos, provenientes da riqueza ou de uma posição de autoridade, irão, pensou Platão, inevitavelmente se encontrarem sob ataque; e o conflito entre ricos e pobres se tornará particularmente agudo. Nessas circunstâncias, é provável que a desintegração das democracias. ‘Qualquer extremo provavelmente produzirá uma reação violenta [...] Portanto, do extremo da liberdade, é provável que o extremo seja submetido. A República, p. 385. Na luta entre facções, os líderes são propostos para promover causas específicas, e é relativamente fácil para esses populares exigirem ‘um guarda-costas pessoal’ para se preservar contra-ataques. Com esses assistentes, o campeão popular está a um pequeno passo de entender ‘as rédeas do Estado’. À medida que a democracia mergulha na dissensão e no conflito, os defensores populares podem oferecer clareza de visão, direção firme e a promessa de reprimir toda a oposição. Torna-se uma opção tentadora para apoiar o tirano de sua própria escolha. Mas, é claro, uma vez possuídos pelo poder do Estado, os tiranos têm o hábito de prestar uma mentira sólida a si mesmos. Cf. HELD, David; SCHOTT, Gareth. **Models of Democracy**. Londres: Polity Press, 2006, p. 25.

<sup>32</sup> Cf. HELD, David; SCHOTT, Gareth. **Models of Democracy**. Londres: Polity Press, 2006, p. 25.

Durante o medievo, criou-se uma série de instituições políticas com finalidade de limitar o poder absoluto dos reis. Segundo Francis Fukuyama e Jorgen Moller<sup>33</sup>, dos séculos XI a XVII, desenvolveram-se diversas instituições de controle social, responsáveis pela *accountability*<sup>34</sup> do Poder Executivo.

De acordo com Fukuyama, o que é mais curioso sobre o desenvolvimento da Europa é que o estado de direito veio antes do Estado Moderno e dos mecanismos de responsabilidade política. Embora sua compreensão sobre os fundamentos medievais do estado de direito seja sólida, essa descrição diminui a existência de leis medievais e instituições de responsabilidade política. Uma das características mais conspícuas da Europa Ocidental e Central medieval era a presença de instituições que podiam e restringiam o poder executivo. Essas instituições assumiram a forma de assembleias - parlamentos e dietas - que governavam junto com monarcas. As instituições representativas surgiram pela primeira vez na Península Ibérica e nas Ilhas Britânicas no final do século XII e início do século XIII, aparecendo em outras partes da Europa Ocidental sobre cem anos depois disso e depois na Europa Central e do Norte (Hungria, Polônia e Escandinávia) após 1450.

Em linha com o exposto, a criação do Parlamento inglês, como um espaço para vocalização de demandas de setores específicos da sociedade e sujeição da vontade do rei à aprovação por um órgão deliberativo, representou um instrumento poderoso para a contenção do poder real.

Em tal contexto, a promulgação da Magna Carta pelo Rei João Sem Terra também se tornou um símbolo desta dinâmica. À época, um empréstimo compulsório realizado pelo monarca Carlos I, com intuito de financiar a guerra contra os holandeses, não foi bem-recepcionado pelo Conselho Geral do Governo, pois os ingleses se queixavam, dentre outros, dos pesados impostos e da dura imposição fiscal aos quais eram submetidos. A partir desse episódio, a aprovação de qualquer taxa ou tributo passou a se submeter à aceitação do Parlamento, conforme se depreende da leitura de seu texto<sup>35</sup> datado de 1215:

Não lançaremos taxas ou tributos sem o consentimento do conselho geral do reino (*commue concilium regni*), a não ser para resgate da nossa pessoa, para armar cavaleiro nosso filho mais velho e para celebrar, mas uma única vez, o casamento da nossa filha mais velha; e esses tributos não excederão limites razoáveis.

---

<sup>33</sup>MOLLER, Jorgen; FUKUYAMA, Francis. **The Medieval Roots of Democracy**. Disponível em: <[http://pure.au.dk/portal/files/90343951/09\\_26.3\\_M\\_ller\\_pp\\_110\\_123\\_4\\_.pdf](http://pure.au.dk/portal/files/90343951/09_26.3_M_ller_pp_110_123_4_.pdf)>. Acesso em: 14 dez. 2019.

<sup>34</sup>No contexto atual, a *accountability* não se refere apenas ao dever de prestar contas do agente público à sociedade, ela também permite que a própria população controle a atividade política, alinhando-a aos interesses coletivos, é o que Filgueiras vai classificar como *accountability* social. Cf. FILGUEIRAS, Fernando de Barros Gontijo. **Modelo de gestão do ambiente de TI aplicado ao IBGE**. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2561>>. Acesso em: 16 dez. 2019.

<sup>35</sup> **MAGNA Carta Libertatum**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/magna-carta-1215-magna-charta-libertatum.html>>. Acesso em: 21 dez. 2019.

Held<sup>36</sup> reconhece esses avanços e confere outras contribuições políticas para o desenvolvimento da democracia representativa liberal, principalmente, ao republicanismo italiano.<sup>37</sup> Nesta ordem de ideias, Marsílio de Pádua<sup>38</sup> defende a adoção do mandato eletivo como meio de limitar o poder instituído.

Segundo o autor, o governo eleito inspiraria maior segurança da sociedade civil, pois a comunidade teria a certeza de escolher um representante de acordo com suas virtudes cívicas; diferentemente do que ocorria quando os títulos de nobreza poderiam levar ao poder um tirano sem habilidades de governo e motivado apenas por seu interesse privado.

De tudo isso, é claro - e isso ficará mais claro no que se segue, que o tipo eleito de principado é superior aos não eleitos. Essa também é a opinião de Aristóteles em Política III, capítulo 8, que aduzimos anteriormente em relação àquelas que foram estabelecidas em tempos heróicos. Novamente, esse modo de instituição é, em comunidades perfeitas, mais duradouro. Pois todos os outros modos devem, às vezes, reverter para este, mas não o contrário: por exemplo, se a sucessão linear falhar, ou se esse tipo de principado, por algum outro motivo, se tornar intolerável para a multidão por causa da excessiva mal do seu regime, a multidão deve então recorrer à eleição. Pois a eleição nunca pode falhar, [...]. Além disso, é somente através desse modo de instituição que o melhor príncipe pode ser tido. Pois é apropriado que ele seja o melhor daqueles versados na política, pois ele deve regular as ações civis de todos os outros.

Desse modo, o acesso a cargos políticos fica condicionado à adoção de critérios racionais para o exercício do múnus público que possibilitam o controle social sobre a gestão pública e a humanização da atividade política. Em outras palavras, a representação deveria ser atribuída exclusivamente àquele que possui aptidão para tanto.

Em breve síntese, o republicanismo segue duas linhas de pensamento principais<sup>39</sup>, quais sejam, o republicanismo desenvolvimentista e o protetivo. A primeira delas tem origem teórica grega, com ênfase no valor intrínseco da participação política para a consolidação e desenvolvimento da cidadania, proposta por Marsílio de Pádua. Já a segunda corrente, por seu turno, vislumbra um caráter meramente instrumental na participação política, cuja função seria

---

<sup>36</sup> “Agora, se (por outro lado) um monarca, na posição de príncipe, foi instituído por eleição por parte dos habitantes, isso deve acontecer de uma das seguintes maneiras: ou ele é instituído junto com toda a sua posteridade ou linha, ou não é. Se ele não estiver, isso pode ser de várias maneiras: seu princípio pode ser instituído durante toda a vida deste indivíduo, ou durante toda a vida deste indivíduo e de um ou mais de seus sucessores; ou o principado não é instituído por toda a vida de alguém, seja o primeiro indivíduo ou seus sucessores, mas apenas por determinado período de tempo determinado (como um período de um ou dois anos), maior ou menor; e novamente, ou para exercer todas as funções judiciais, ou apenas uma, como o líder do exército.” Cf. PÁDUA, Marsílio de. **The Defender of Peace**. Trad. Annabel Brett. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 46.

<sup>37</sup> Cf. HELD, David; SCHOTT, Gareth. **Models of Democracy**. Londres: Polity Press, 2006, p. 48.

<sup>38</sup> Cf. PÁDUA. Op. Cit., p. 48.

<sup>39</sup> Cf. HELD, David; SCHOTT, Gareth. **Models of Democracy**. Londres: Polity Press, 2006, p. 35.

servir exclusivamente à proteção dos indivíduos e perseguição dos interesses desses participantes, tendo Maquiavel como um de seus primeiros defensores.

O republicanismo desenvolvimentista de Marsílio de Pádua inspirou a produção intelectual de Rousseau, que teorizou um modelo de governo centrado na defesa da participação livre entre os cidadãos<sup>40</sup> e da liberdade<sup>41</sup> como um valor fundamental. De acordo com Pateman, ele foi o primeiro autor a escrever diretamente sobre a participação popular no processo político<sup>42</sup>.

Rousseau defendia que a participação não tinha como finalidade única garantir a proteção do indivíduo em face do Estado, mas também exercia um caráter pedagógico elementar de educar o cidadão a respeito da política do Estado, confecção de leis e desenvolvimento de uma infraestrutura institucional a qual estaria submetido.

De modo complementar, a inclusão do cidadão nos processos de criação e aprovação de leis permitiria que a implementação do *rule of law* se desse de forma mais eficiente e justa. Na perspectiva rousseauiana, toda lei produzida a partir do consenso da “vontade geral” seria necessariamente justa e somente a ela, de acordo com seu conceito de igualdade, o homem deveria se submeter. Assim, seria mais fácil garantir a observância de leis às quais o cidadão colaborou com a sua formação.

Ademais, os instrumentos de participação teriam igualmente a função de colaborar com o fortalecimento da noção de cidadania do indivíduo<sup>43</sup>. Sua inclusão nos processos de decisão

---

<sup>40</sup> “Se, quando o povo, suficientemente informado, delibera, não tivessem os cidadãos nenhuma comunicação entre si, sempre resultaria a vontade geral do grande número de pequenas diferenças, e a deliberação seria sempre boa. Quando, porém, há brigas, associações parciais às expensas da grande, a vontade de cada uma dessas associações torna-se geral em relação a seus membros, e particular no concernente ao Estado; pode-se então dizer que já não há tantos votantes quantos são os homens, mas apenas tantas quantas forem as associações; as diferenças se tornam mais numerosas e fornecem um resultado menos geral. Finalmente, quando uma dessas associações se apresente tão grande a ponto de sobrepujar todas as outras, não mais tereis por resultado uma soma de pequenas diferenças, porém uma diferença única; deixa de haver então a vontade geral, e a opinião vencedora é tão-somente uma opinião particular. Portanto, a fim de se ter o perfeito enunciado da vontade geral, importa não haja no Estado sociedade parcial e que cada cidadão só manifeste o próprio pensamento. Cf. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Trad. Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 38-39.

<sup>41</sup> “Mesmo que cada qual pudesse alienar-se a si mesmo, não poderia alienar os filhos: estes nascem homens e livres; sua liberdade pertence-lhes; ninguém, exceto eles próprios, tem o direito de dela dispor. Antes de atingirem a idade da razão, pode o pai estipular, em nome deles, condições para a sua conservação, para o seu bem-estar, mas não os pode dar irrevogável e incondicionalmente, porque tal dom é contrário aos fins da Natureza e sobrepuja os direitos da paternidade. Portanto, para que um governo arbitrário fosse legítimo, seria preciso que o povo, em cada geração, fosse senhor de o admitir ou rejeitar; mas então tal governo já não seria arbitrário. (Ibid., p. 14).

<sup>42</sup> PATEMAN, Carole. **Participation and The Democratic Theory**. Melbourne: Cambridge University Press, 1970, p. 22.

<sup>43</sup> PATEMAN, Carole. **Participation and The Democratic Theory**. Melbourne: Cambridge University Press, 1970, p. 23.

política possui a vantagem também de conscientizá-lo do caráter público dos bens coletivos e das atividades de Estado, como aduz a professora Claudia Gurgel.<sup>44</sup>

Indubitavelmente a criação e fomento dos espaços públicos para debates sobre a gestão pública municipal, por ser o poder político mais perto do cidadão, eleva a cidadania ativa organizada ao nível mais alto de participação, e como resultado, dentre tantos, uma melhor adequação e racionalização das metas e recursos por parte do poder público.

Outra consequência da participação consistiria no fortalecimento do sentido de comunidade do indivíduo politicamente atuante.<sup>45</sup> Nesse sentido, ao deliberar sobre os rumos da política pública, desenvolve-se a consciência de que as escolhas políticas devem existir para a garantia do implemento da vontade geral. Ou seja, a participação permite que o indivíduo reflita acerca dos efeitos do implemento de uma política pública na vida de outrem, incutindo-lhe tanto empatia quanto estreitamento de laços sociais por meio do convívio e comunhão de objetivos afins.

Rousseau escreve o "Contrato Social" bem antes da existência das teorias democráticas centradas na participação, no entanto seu esforço para desenvolver um modelo contratualista baseado na ideia de que a liberdade se justifica no consentimento individual passa, necessariamente, pelo incremento de modalidades participativas como maneira de garantir amplo processo participativo popular. Por essa razão, Pateman observa que não seria possível entender a teoria contratualista desconsiderando as anotações que o autor faz a respeito do tema.

O modelo criado pelo teórico francês possuía limitações reconhecidas por este. A mais relevante delas consistia no fato de ter sido elaborado, sobretudo, para pequenas comunidades, o que dificultaria a sua transposição para realidades políticas mais amplas e complexas. Em passagem do "Contrato Social", o autor afirma<sup>46</sup> que o laço social da comunidade se afrouxa de acordo com o tamanho do Estado.

Nos mesmos moldes do modelo democrático ateniense, a república renascentista restringia a participação política a homens que deveriam possuir propriedades taxadas, serem nascidos ou permanentemente residentes da cidade. E, sob tal paradigma, a igualdade de

---

<sup>44</sup> Cf. AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. **Democracia e Participação Conquistas da Cidadania Brasileira nos 28 anos de Constituição**. Disponível em: <<http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/81/59>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

<sup>45</sup> PATEMAN, Op. Cit., p. 108.

<sup>46</sup> "Em todo corpo político há um máximo de força que ele não poderia ultrapassar, e do qual com freqüência se afasta à medida que se expande. Quanto mais se estende o laço social, tanto mais afrouxa; e, em geral, um pequeno Estado é proporcionalmente mais forte que um grande. Cf. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Trad. Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 59.

participação política entre homens e mulheres foi defendida por Mary Wollstonecraft<sup>47</sup>, autora de "*Vindication of Rights of Women*".<sup>48</sup>

Embora Held<sup>49</sup> esclareça que a autora não desenvolve um desenho claro sobre um modelo político teórico que incluísse as mulheres na vida política do país como autoras e sujeitas de direito, é interessante observar que ela questiona veementemente o fato de o conceito de cidadão ainda ser restrito apenas aos homens, o que criaria efetivamente uma tirania de gênero.

Mas, se as mulheres devem ser excluídas, sem voz, da participação dos direitos naturais da humanidade, provam primeiro, repelir a acusação de injustiça e inconsistência, de que querem razão, senão essa falha em sua NOVA CONSTITUIÇÃO, a primeira constituição fundada na razão jamais mostrará que o homem deve, de alguma forma, agir como um tirano, e a tirania, em qualquer parte da sociedade em que se ergue diante de uma ousada frente, minará a moralidade.

Por fim, o republicanismo renascentista reacendeu a ideia de autogoverno por meio do estímulo ao envolvimento do cidadão na vida política da república. Além disso, a contribuição da defesa rousseauiana pela prevalência da "vontade geral" – viabilizada pela participação política – possibilitou o reequilíbrio do poder entre o povo enquanto comunidade ativa no cenário político.

Conforme sintetizou Held<sup>50</sup>:

O cerne do caso republicano renascentista era que a liberdade de uma comunidade política dependia de seu dever de responsividade por nenhuma autoridade além daquela criada pela própria comunidade. O autogoverno é a base da liberdade, juntamente com o direito dos cidadãos de participar – dentro de uma estrutura constitucional que cria papéis distintos de liderança política – no governo de seus interesses comuns. De acordo com essa perspectiva em que a liberdade dos cidadãos consiste na busca de fins auto-escolhidos e o ideal político mais elevado é a liberdade cívica de um povo autônomo independente. A comunidade em sua totalidade deve

---

<sup>47</sup> WOLLSTONECRAFT, Mary. *A Vindication of the Rights of Woman / With Strictures on Political and Moral Subjects*. **Locais do Kindle**, p.228-231.

<sup>48</sup> Mary Wollstonecraft critica o trabalho dos intelectuais que a antecederam no que tange ao tratamento da educação feminina e, conseqüente, do papel que a mulher desempenha na sociedade em função da educação que recebeu. Ainda que não seja o tema central desta dissertação, vale conferir os seguintes trechos de sua obra, *A Vindication of the Rights of Woman*: "Acredito firmemente que todos os escritores que escreveram sobre educação e maneiras femininas, de Rousseau ao Dr. Gregory, contribuíram para tornar as mulheres personagens mais artificiais e mais fracas do que teriam sido; e, conseqüentemente, mais membros inúteis da sociedade. 493 a 496 [...] Muitas são as causas que, no atual estado corrupto da sociedade, contribuem para escravizar as mulheres, reprimindo seus entendimentos e aguçando seus sentidos. Um deles, talvez, que silenciosamente faz mais mal do que todo o resto, é o desrespeito à ordem. 504 a 506 [...] Mas, na educação das mulheres, o cultivo do entendimento está sempre subordinado à aquisição de alguma realização corporal; mesmo enervado pelo confinamento e falsas noções de modéstia, o corpo é impedido de alcançar aquela graça e beleza que os membros semi-formados relaxados nunca exibem. 516-518." Cf. WOLLSTONECRAFT, *Ibid*.

<sup>49</sup> Cf. HELD, David; SCHOTT, Gareth. **Models of Democracy**. Londres: Polity Press, 2006, p. 53.

<sup>50</sup> Cf. HELD, David; SCHOTT, Gareth. **Models of Democracy**. Londres: Polity Press, 2006, p. 34.

manter os ultimatoss da autoridade soberana, atribuindo seus vários governantes ou magistrados-chefes "um status não superior ao dos funcionários eleitos" (Skinner, 1989, p. 105) Esses 'governantes' devem garantir a aplicação efetiva das leis criadas pela comunidade para a promoção de seu próprio bem; pois eles não são governantes no sentido tradicional, mas "agentes" ou "administradores" da justiça.

### 1.3 A ASCENSÃO DO MODELO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO LIBERAL E O AFASTAMENTO DO CIDADÃO DO PROCESSO DECISÓRIO

A tradição liberal surge de um contexto de efervescência iluminista no qual os Estados Unidos começavam a consolidar-se como Estado independente em relação ao seu antigo colonizador. Nesse período, os americanos enfrentavam o desafio de organizar um novo governo em meio a um tenso cenário político, onde debatiam os federalistas, representados por John Adams, Alexander Hamilton e George Washington, e os antifederalistas, liderados por Thomas Jefferson e James Madison. Instituído-se, ao final do processo, um governo sob a forma de Estado Federalista, regime presidencialista e sistema democrático na modalidade indireta.<sup>51</sup>

Na França, eclodiu a Revolução Francesa, que foi a maior revolução de caráter liberal da Europa, expandindo os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, bem como o temor a todos os membros da antiga nobreza do velho continente.

Na Inglaterra, a Revolução Industrial, por sua vez, alterou a dinâmica de concentração de riquezas no país, fazendo com que a burguesia demandasse maior poder político para satisfazer seus interesses. Diante desse cenário de ebulição política e transformações sociais, Mill enxergou os sinais de degradação do parlamentarismo no incremento da insatisfação da burguesia industrial em relação àquele.

Assim, Mill<sup>52</sup> escreve "*Representative Government*", no qual defende que a melhor forma de viabilizar o exercício de um bom governo seria por meio da representação política, a cargo de cidadãos dotados de qualidades intelectuais que legitimassem sua atuação.<sup>53</sup>

O que dissemos sobre os detalhes da administração do governo também pode ser dito com ainda mais exatidão sobre a sua constituição geral. Todo o governo que visa ser bom é uma organização de parte das boas qualidades existentes nos indivíduos membros da comunidade para a condução de seus assuntos. Uma constituição

<sup>51</sup> Segundo Tocqueville relatou, para os americanos, a democracia indireta era um mecanismo essencial para controlar as paixões da maioria e manter a integridade do novo governo então criado. Cf. TOCQUEVILLE, Alexis. A democracia na América. Livro 1: Leis e Costumes. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 137.

<sup>52</sup> MILL, John Stuart. **Representative Government**. Ontario: Batoche Books Limited. Disponível em: <<https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/repgovt.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

<sup>53</sup> Id. Considerações sobre o governo representativo. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981, p. 22.

representativa é um meio de levar o nível geral de inteligência e honestidade na comunidade, e a inteligência e virtude individuais de seus membros mais sábios, a pesar mais diretamente sobre o governo, investindo-os de maior influência sobre ele, muito mais do que geralmente teriam sob qualquer outro tipo de organização; na verdade, essa influência, qualquer que seja a organização, é a fonte de todo e bem existente no governo, e o obstáculo a todo o mal que lhe é estranho. Quanto maior o número de boas qualidades que as instituições de um país conseguirem organizar, e quanto melhor o tipo de organização, melhor será o governo.

Segundo o autor, a existência de uma democracia direta, rica em processos deliberativos e debates sobre a gestão da vida pública, nos moldes da democracia ateniense, seria incompatível com um Estado de grandes dimensões, razão pela qual ao governo representativo cumpriria o papel de promover e proteger a liberdade individual em um modelo que permitisse uma governabilidade eficiente.

Em linha com uma tradição de Locke, a legitimidade do exercício do poder restaria preponderantemente desvinculada da figura do soberano. Ela deveria se relacionar apenas à lei, fruto de um processo político permanente, por meio do qual se garantiria a participação de indivíduos esclarecidos. Segundo Nádía Urbinati<sup>54</sup> “a democracia representativa torna a lei soberana porque desassocia a soberania da fonte real de comando (a persona ficta de Bodin e Hobbes) e a transforma em um processo político abrangente, cujo objetivo é a atualização do princípio da igualdade de liberdade”.

Desse modo, a representação política dever-se-ia circunscrever aos limites do mandamento legal. Por essa razão, alguns autores, como Burkean, entendiam que a escolha do representante por meio das eleições já presumiria um conhecimento prévio dos interesses coletivos e da lei por parte daquele, o que dispensaria qualquer forma de consulta ou submissão dele à opinião pública.<sup>55</sup>

Em sentido oposto, no modelo de Mill, a opinião pública constituía-se em um elemento importante na formação da ação política como manifestação da liberdade. Ainda que, eventualmente, o representante pudesse contrariá-la, ela tinha o condão de atualizar a vontade da lei e garantir que a força executiva do Estado estivesse dentro dos limites legais. Desse modo, a representação defendida por Mill reforça a importância da participação no processo de escolha do representante político. No entanto o autor não resume a participação política à competição eleitoral. Pelo contrário, o autor<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> URBINATI, Nadia. **Representative Government: Principles and Genealogy**. London: The University of Chicago, 2006, p. 214.

<sup>55</sup> PITKIN, Hannah Fenichel. **The Concept of Representation, Berkley, Los Angeles**. London: University of California Press, 1972, p. 206- 205.

<sup>56</sup> Cf. URBINATI, Nadia. **Representative Government: Principles and Genealogy**. London: The University of Chicago, 2006, p. 92.

[...] ampliou ainda mais o poder imaterial da opinião pública e depositou sua confiança na supervisão indireta que os cidadãos modernos podem exercer sobre o trabalho de funcionários públicos, tanto os nomeados por eleições como os burocratas selecionados nas competições nacionais.

Embora a participação política<sup>57</sup> estivesse condicionada à capacidade intelectual do indivíduo, Mill entendia que a educação seria o subsídio para tomada das melhores decisões visando o bem comum<sup>58</sup>. O autor reforça a importância da participação em diversos trechos de sua obra, salientando sua relevância em termos de controle social do Poder Executivo e envolvimento do indivíduo na vida política da comunidade.

Todavia não foi essa ideia prospectiva de participação que prevaleceu. Desde a sua criação, o governo representativo ficou restrito àqueles que possuíam melhores condições econômicas de ascender ao poder, fazendo com que o exercício do múnus público não raras vezes funcionasse como meio para satisfação de interesses elitistas.<sup>59</sup>

Assim, a participação política popular sob modalidades diretas foi paulatinamente sendo relegada para segundo plano e teve sua força esvaziada em função da organização dos partidos políticos, bem como de interesses de setores específicos em desestimular todo o potencial pedagógico que a participação direta exerce.

Em tal conjuntura, uma das grandes dificuldades do modelo representativo liberal<sup>60</sup> consistiu em conciliar o exercício da soberania e das atividades de Estado de forma impessoal

---

<sup>57</sup> “A melhor forma ideal de governo, dificilmente é necessário dizer, não significa uma que seja praticável ou elegível em todos os estados da civilização, mas aquela que, nas circunstâncias em que é praticável e elegível, é atendida com a maior quantidade de conseqüências benéficas, imediatas e prospectivas. Um governo completamente popular é a única política que pode reivindicar esse caráter”. Cf. MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981, p. 37.

<sup>58</sup> “A partir dessas considerações acumuladas, é evidente que o único governo que pode satisfazer plenamente todas as exigências do estado social é aquele em que todo o povo participa; que qualquer participação, mesmo na menor função pública, é útil; que a participação deve ser em todos os lugares tão grande quanto o grau geral de melhoria da comunidade permitir; e que nada menos pode ser desejável do que a admissão de todos a uma participação no poder soberano do estado. Porém, como em uma comunidade que excede uma única cidade pequena, todos não podem participar pessoalmente de nenhuma parte muito pequena dos negócios públicos, daí resulta que o tipo ideal de um governo perfeito deve ser representativo”. Cf. MILL, John Stuart. *Ibid.*, p. 47.

<sup>59</sup> “A Carolina do Sul, cuja população era majoritariamente negra, foi uma pioneira na restrição ao voto. A “Lei das Oito Urnas”, 78 de 1882, criava um método de votação complexo, que tornava quase impossível a um analfabeto exercer o direito, e, como a maioria dos residentes negros do estado era iletrada, sua participação caiu vertiginosamente. Mas isso não foi o bastante. Em 1888, o governador John Richardson declarou: “Nós temos agora o governo de uma minoria de 400 mil [brancos] sobre uma maioria de 600 mil [negros] ... a única coisa que existe hoje entre nós e o governo deles é um estatuto frágil – a Lei das Oito Urnas”. 79 Sete anos depois, o estado introduziu um imposto de votação e um teste de alfabetização. A participação negra, que tinha alcançado 96% em 1876, caiu para apenas 11% em 1898.80 A revogação do direito de voto dos negros “arruinou o Partido Republicano, deixando-o fora da Câmara dos Representantes por quase um século”. Cf. LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 106.

<sup>60</sup> Cf. HELD, David; SCHOTT, Gareth. **Models of Democracy**. Londres: Polity Press, 2006, p. 57.

com a noção de que os cidadãos eram sujeitos livres, dotados de direitos e garantias, sem interferências excessivas em sua esfera de interesses particulares.

Para equalizar esses elementos, ressurgiu a ideia do constitucionalismo, cuja origem remonta ao contexto político ateniense. Desse modo, uma democracia constitucional<sup>61</sup> teria, classicamente, o papel de garantir direitos fundamentais e limitar o poder instituído, além de promover a *accountability* do representante, ofertar procedimentos que viabilizem uma representação justa e formação do consenso informado, bem como possibilitar que as decisões políticas sejam tomadas por agentes e instituições competentes.

Os referidos elementos, consubstanciados em um texto escrito ou proposta constitucional, teriam o condão de atribuir o caráter democrático ao modelo de representação do Estado liberal, conferindo-lhe legitimidade política. Tal mecanismo, todavia, provocou uma redução da importância da participação popular na vida política do Estado, o que acabou por afastar sobremaneira a representação do povo. Criou-se um sistema político formal, de difícil compreensão, sem espaço para formação de verdadeiros cidadãos ativos, aptos a serem parte do espaço político.

Todavia os eventos políticos dos séculos XIX e XX, marcados por intensas revoltas populares, ascensão de regimes políticos autoritários, violação de direitos fundamentais e pela concorrência dos países socialistas, foram confrontando a solidez do modelo representativo liberal, impondo-lhe um contínuo processo de transformação e aperfeiçoamento, conforme se vai expor no próximo tópico.

#### 1.4 CRÍTICAS À DEMOCRACIA REPRESENTATIVA LIBERAL E ASCENSÃO DAS TEORIAS DEMOCRÁTICAS CENTRADAS NA PARTICIPAÇÃO

Durante o século XIX, a influência do pensamento de Marx e Engels corroborou para a eclosão de uma série de revoluções populares visando questionar a criminalização dos movimentos sociais organizados por trabalhadores, a intensa exploração da mão de obra operária pelos capitalistas industriais, a ausência de liberdade de expressão e a exclusão de parcela considerável da população do exercício do poder político.

A chamada Primavera dos Povos de 1848 foi um, dentre esses movimentos, dos mais relevantes, tendo provocado levantes, na França, Alemanha, Áustria, Hungria e Itália, que, junto

---

<sup>61</sup> SUNSTEIN, Cass R. **Designing Democracy: What Constitutions Do?** New York. Oxford University Press. 2001, p. 238.

com as Revoluções de 1848, a de 1830 e a Comuna de Paris<sup>62</sup>, acabaram por reforçar o antagonismo que existia entre os anseios burgueses e as demandas populares por mudanças sociais.

Tal conflito revelava igualmente a contradição entre a representação política instituída até então e a ideia de participação política popular como meio de efetiva representatividade. Nesse sentido, a burguesia satisfazia-se com a possibilidade de seus representantes exercerem papéis de destaque na vida política do Estado por meio do pleito eleitoral. O sufrágio eleitoral representava o ápice da reivindicação por participação política burguesa, visto que grande parte de suas demandas era concretizada por outros burgueses eleitos, funcionando não como representantes do povo em sua totalidade, mas como guardiões dos interesses da burguesia.

Por sua vez, parcela da população almejava a reformulação total do sistema político democrático representativo, que consubstanciava apenas os interesses de uma elite dotada de poder econômico.

Assim, a doutrina marxista<sup>63</sup> defendia que a democracia como regime político deveria ser abolida, então, dando lugar a um regime de administração coletiva; esta baseada no consenso como meio de decisão das questões afetas à gestão pública e distribuição dessas tarefas administrativas por eleição ou rodízio de cargos.

Desse modo, no modelo de administração socialista, todos os cargos públicos deveriam ser ocupados a partir de eleições comunitárias e estariam submetidos, ao menos em regra, a mecanismos que permitissem a substituição dos eleitos ao alvedrio das escolhas dos integrantes da comunidade.

Angelo Segrillo<sup>64</sup> transcreve uma das célebres frases de Lênin sobre as percepções que Marx teria do regime representativo, segundo Lênin:

---

<sup>62</sup> “Os Cordeliers pensaram que as eleições deveriam instituir delegados, não representantes. Marx reviveria oitenta anos depois durante a Comuna, argumentando que, se os distritos (o povo de Paris) mantivessem seu poder soberano, os representantes que estavam na Assembléia Municipal só poderiam ser "administradores" ou "delegados" - foi, portanto, errado descrevê-los como "representantes" porque a representação implicava uma transferência de soberania, não delegação. Os Cordeliers estavam adaptando o modelo de Rousseau para o governo da Polônia ao governo de Paris, entendendo-o corretamente como não representativo. “Nossos representantes não são absolutamente, como na Inglaterra, os soberanos da nação. É o título de representantes da comuna que causa o mal-entendido. [...] parece-nos que, nesse sentido, a palavra como declarada é imprópria e que cruelmente ampliaram o significado das palavras; doravante, acreditamos que nenhuma outra palavra poderia nos servir melhor que o administrador”. Cf. URBINATI, Nadia. **Representative Government: Principles and Genealogy**. London: The University of Chicago, 2006, p. 66.

<sup>63</sup> Cf. HELD, David; SCHOTT, Gareth. **Models of Democracy**. Londres: Polity Press, 2006, p. 96.

<sup>64</sup> SEGRILLO, Angelo. Liberalism, marxism and democratic theory revisited: proposal of a joint index of political and economic democracy. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 8-27, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1981-38212012000200001>> DOI: 10.1590/S1981-38212012000200001.>. Acesso em: 22 ago. 2019.

Na sociedade capitalista, nas condições mais favoráveis ao seu desenvolvimento, temos uma democracia mais ou menos completa na república democrática. Mas essa democracia está sempre ligada à estrutura estreita da exploração capitalista e, conseqüentemente, sempre permanece, na realidade, uma democracia para a minoria, apenas para as classes possuidoras, apenas para os ricos. A liberdade na sociedade capitalista sempre permanece igual à das repúblicas gregas antigas: liberdade para os proprietários de escravos [...] Marx compreendeu esplendidamente essa essência da democracia capitalista quando, ao analisar a experiência da Comuna de [Paris], ele disse que os oprimidos podiam, a cada poucos anos, decidir quais representantes específicos da classe opressora deveriam estar no parlamento para representá-los e reprimi-los! [...].

Nos Estados Unidos, o modelo representativo também gerou inúmeras insatisfações. Em meados de 1890, os grupos progressistas e socialistas almejavam exercer influência política que lhes era inviabilizada pelo modelo de eleições que fora implementado no país. Segundo Haskell, estes exigiam, principalmente, observância a uma agenda política com finalidade redistributiva e controle regulatório dos grupos corporativos da época<sup>65</sup>, por meio da adoção de mecanismos de democracia direta que fossem capazes de alterar “o desenho de partilha do poder decisório”.<sup>66</sup>

Em acréscimo, tais representantes eleitos utilizavam o poder de seus cargos para promover interesses pessoais e praticar uma política pública corrupta que despertava a desconfiança da população. Tal cenário ensejou uma profunda reforma na política americana, entre os anos de 1898 e 1928, que introduziu as eleições diretas para o Senado e o sufrágio feminino em alguns estados, bem como se admitiu o referendo e projetos de lei de iniciativa popular<sup>67</sup> como mecanismos de participação direta no poder.

Além do exposto, as atrocidades das duas Guerras Mundiais e ascensão dos regimes autoritários e ultranacionalistas colocaram em xeque a eficácia do regime democrático em proteger o indivíduo em face do Estado, o que fragilizou a confiança depositada na democracia liberal.

---

<sup>65</sup> HASKELL, John. **Direct Democracy or Representative Government: Dispelling the Populist Myth.** Colorado: Westview, 2001, p. 51.

<sup>66</sup> Cf. PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz.** São Paulo: Manole, 2001, p. 11.

<sup>67</sup> Entre os anos de 1898 e 1918, os estados de **Utah**, Oregon, Montana, Nevada, Missouri, Oklahoma, Maine, Michigan, Arkansas, Kentucky, New Mexico, California, Washington, **Ohio**, Nebraska, Idaho, Colorado, Arizona, North Dakota, Maryland e Massachusetts adotaram o sistema de democracia direta em seus territórios. Cf. HASKELL, John. **Direct Democracy or Representative Government: Dispelling the Populist Myth.** Colorado: Westview, 2001, p. 53.

Diante disso, Hannah Arendt<sup>68</sup> critica o modelo representativo liberal democrático, que, em sua concepção, trata-se de uma “forma oligárquica de governo”. Segundo a autora, a representação configura um mal menor do que a vontade da maioria. Neste sentido, se o Estado contemporâneo possuía um caráter instrumental de proteger os cidadãos e regular a economia, caso a democracia representativa não atendesse a tais finalidades, seria necessário retirar-lhe a soberania, a qual se constitui no elemento coercitivo do poder.

Para Schumpeter<sup>69</sup>, o método democrático é “o arranjo institucional para chegar a decisões políticas nas quais os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo”. A famosa fórmula do economista austríaco reconhece a forte influência da economia na formação da representação política, identificando o papel relevante que o mercado pode assumir em um processo eleitoral, o que condiciona o papel ideológico da democracia a uma lógica concorrencial presente nas disputas políticas.

Nesta linha de raciocínio, Reuven S. Avi-Yonah<sup>70</sup> ressalta que tanto uma intensa concentração de renda admitida pela economia capitalista quanto a concentração excessiva de poder têm consequências diretas para a saúde da democracia, pois gera a captura do poder público pelo poder privado, retirando a credibilidade na capacidade de representação do regime instituído.

Não se deve esquecer também que o mundo pós-soviético assistiu à ascensão de governos autoritários, sobretudo, nos continentes africano e sul-americano, financiados tanto pelos partidos comunistas quanto pelo governo americano e que duraram até o final da década de 1990. Tais regimes foram responsáveis por uma série de atos de violação aos direitos de locomoção, liberdade de expressão e inúmeras outras violações aos direitos humanos, que ocorriam sob a aprovação ou silêncio conveniente de democracias liberais.

Até hoje, regimes de natureza antidemocrática<sup>71</sup> desafiam a defesa dos direitos humanos, liberdade e igualdade entre os indivíduos. Inclusive, há países que se intitulam

---

<sup>68</sup> Cf. URBINATI, Nadia. **Representative Government**: Principles and Genealogy. London: The University of Chicago, 2006, p. 53.

<sup>69</sup> SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Taylor and Francis E-Library, 2003, p. 269.

<sup>70</sup> “Qualquer contemplação da história do século XX de países como a Argentina pode mostrar os riscos que uma sociedade corre ao ignorar a crescente desigualdade. Como Richard Bird e Eric Zolt observaram recentemente: “A desigualdade excessiva sustentada em um país, seja gerada pelo mercado ou por políticas governamentais, pode não ser sustentável ao longo do tempo”. Cf. AVI-YONAH, Reuven S. **Three Goals of Taxation**. NYU Tax Law Review, p. 17.

<sup>71</sup> A revista *The Economist* criou um índice para quantificar o grau de democratização de um governo, baseado na análise de 60 (sessenta) indicadores, divididos em 5 (cinco) grupos: processo eleitoral e pluralismo, liberdades civis, o funcionamento do governo, participação política e cultura política. A metodologia de análise é explicada no seguinte link [https://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](https://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf) e os dados mais

democráticos e perpetuam práticas de segregação de gênero, ausência de multipartidarismo, perseguição a opositores políticos, restrição de acesso à informação disponibilizada pela rede mundial de computadores e condenação a minorias de qualquer espécie.

Por conseguinte, diante da própria limitação de uma democracia representativa formal<sup>72</sup>, que não necessariamente garante a proteção do indivíduo em relação ao Estado e considerando a assimetria dos interesses do representante político com o interesse público, autores interessados no tema passaram a analisar a democracia pelo viés substancial.

Nesse horizonte, Benjamin Barber utiliza o termo *strong democracy* ou democracia forte para defender um modelo democrático baseado no grau de efetividade de políticas públicas implementadas, avanço de direitos individuais e qualidade das modalidades de participação política dos indivíduos nos processos decisórios, com ênfase no estímulo à promoção de processos deliberativos.

Interessante notar que há diversos pontos de sua proposta teórica que se assemelham às práticas da democracia ateniense. Barber encara a realidade da dificuldade da criação de consenso em sociedades plurais e multiculturais e propõe que, para contornar sua polarização entre majorias e minorias, deve-se estimular o espírito comunitário e a mobilização dos indivíduos que a compõem na criação do bem comum.

Para alcançar tal intento, as pequenas cidades teriam um papel fundamental. Segundo o autor, o agir comunitário – seja por meio da revitalização de praças, limpeza de ruas e manutenção de projetos sociais – possuiria um efeito positivo na criação de um senso de responsabilidade mútua e autonomia comunitária<sup>73</sup>, nos mesmos moldes do que se realizava no modelo grego.

A obra de Pateman também revela contribuições essenciais para o estudo da participação como ferramenta apta a incrementar a legitimidade dos regimes democráticos. Em

---

recentes são de 2018 e foram publicados no endereço <https://infographics.economist.com/2019/DemocracyIndex/>. O Brasil possui um índice de 6,97, em uma escala de 0 (zero) a 10 (dez).

<sup>72</sup> “A democracia, com todos os seus significados em mudança, enfrentou recorrentemente quatro desafios que continuam a alimentar a insatisfação generalizada e intensa hoje. Essas são (1) a incapacidade de gerar igualdade no campo socioeconômico, (2) a incapacidade de fazer as pessoas sentirem que sua participação política é eficaz, (3) a incapacidade de garantir que os governos façam o que deveriam e não façam o que eles não estão mandatados para fazer e (4) a incapacidade de equilibrar ordem e não interferência”. Cf. PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and The Limits of Self-Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. i.

<sup>73</sup> “A chave da política como sua própria epistemologia é, então, a idéia de ver e fazer em público. A ação em comum é a província única dos cidadãos. A democracia não é governo pela maioria nem regra representativa: é governo autônomo do cidadão. Sem cidadãos, só pode haver política de elite / massa. "Crie cidadãos", exclamou Rousseau, "e você terá tudo o que precisa." A política no modo participativo depende, em última instância, de uma forte concepção do cidadão. Torna a cidadania não uma condição de participação, mas um dos frutos mais ricos da participação”. Cf. BARBER, Benjamin R. **Strong Democracy: participatory politics for a new age**. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press, 2003, p. 211-212.

“Participation and Democratic Theory”, a autora procura defender a necessidade de participação utilizando como fundamento a teoria de Rousseau, Mill e Cole.

Pateman questiona a inexistência da criação de modelos ou alternativas políticas voltadas a garantir a participação popular nas democracias liberais, afirmando que a proposta de um modelo representativo de Mill não abandona por completo a possibilidade de haver a participação de cidadãos informados no processo político. Além disso, a autora refuta o argumento de que a participação social em processos participativos seria muito custosa à democracia. Segundo Pateman, não haveria evidência empírica do custo desses procedimentos, tendo em vista que poucos modelos ou alternativas teriam sido implementados desde seu surgimento.

Assim, o discurso de menosprezo e perseguição ao desenvolvimento de uma teoria da democracia centrada na participação significaria o receio de uma elite detentora do poder político de perder seus privilégios na condução do processo decisório de um determinado grupo ou instituição.

O papel da participação política não se circunscreve meramente ao grau de efetividade desta. A própria integração do indivíduo nos debates políticos da comunidade promove o desenvolvimento da sua cidadania ativa e fortalecimento da voz ativa da população, o que possibilita a formação da sua opinião acerca dos rumos dados à gestão pública, além de exercer um importante papel social na integração de indivíduos marginalizados ao debate político por meio de instituições de deliberação participativa.

Em acréscimo, a relação entre democracia participativa e incremento da qualidade democrática também não deve ser desconsiderada. Países autoritários dificilmente permitem ou estimulam o encontro de indivíduos em grupos com finalidade de se discutir política, muito menos criam espaços para que o indivíduo participe ou delibere sobre a condução da gestão pelos representantes eleitos. O autoritarismo não concede direito de reunião, pois a mobilização política é capaz de desestabilizar o poder vigente.

Com tal perspectiva, a participação democrática não deve estar cingida ao direito ao voto, mas ser complementada por instrumentos que estimulem a apropriação da vida política pelo povo como meio de incrementar a legitimidade do regime democrático instituído, bem como combater o autoritarismo e promover o fortalecimento da cidadania ativa mediante a educação participativa.

Conquanto não seja o objetivo do presente trabalho esgotar as vicissitudes das teorias democráticas centradas na participação, é importante, metodologicamente, estabelecer que ela se subdivide em duas linhas principais: a democracia deliberativa e democracia participativa.

Ambas possuem matrizes teóricas distintas que delimitam sua modelagem de operação e objetivos específicos, mas não alteram seus objetivos gerais, que consistem na construção da cidadania ativa, reforço da legitimidade democrática e expansão do potencial pedagógico do discurso e/ou da participação.

A democracia deliberativa<sup>74</sup> exige um processo dialógico intenso que permita aos cidadãos “debater, propor e controlar a política pública à qual estão vinculados”.<sup>75</sup> A exemplo do que ocorria na Grécia Antiga, a decisão política é tomada, coletivamente, por meio de estratégias de argumentação e deliberação entre indivíduos<sup>76</sup> em posição de igualdade jurídica entre eles. Não se adotam, assim, instâncias de representação, mas estruturas, por meio das quais se desenvolvem a discussão e elaboração de políticas públicas. Dessa forma, nos espaços de vocalização das demandas públicas, os cidadãos recorrem a recursos argumentativos objetivando a criação de consensos.<sup>77</sup>

Por sua vez, o modelo participativo distingue-se da modalidade anterior “pelo próprio imperativo de reunir representantes de grupos sociais diversos, [...], com direito à voz e voto nos processos decisórios que lhes são incumbidos”.<sup>78</sup> Ou seja, a proposta participativa amplia a participação popular organizada nos processos decisórios de modo a adequar a representação à vontade geral e construção do bem comum, atribuindo racionalidade ao processo de tomada de decisão, sem excluir o arcabouço representativo.

---

<sup>74</sup> Segundo Habermas, “A política deliberativa adquire sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação de opinião e vontade que só pode cumprir sua função socialmente integradora porque os cidadãos esperam que seus resultados tenham uma qualidade razoável”. Cf. HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms. Trad.** William Rehg. Massachusetts, Cambridge: The MIT Press, 1966, p. 304.

<sup>75</sup> Cf. SILVA, Sandro Pereira da. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira.** Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32202](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32202)>. Acesso em: 20 dez. 2020.

<sup>76</sup> “Uma democracia deliberativa deve assim constituir-se em processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública, com vistas a decidir o interesse da coletividade. Partindo de um processo cooperativo e dialógico, cabe aos cidadãos – reunidos em espaços públicos – a legitimidade para decidir as prioridades e resoluções levadas a cabo nas arenas institucionais do sistema estatal. Não se trata, portanto, apenas de influência ou orientação informal, trata-se de definição dos cidadãos, de cogestão das políticas públicas”. Cf. ALLEBRANDT, Sergio Luís; AGOSTINI, Cintia. **A Democracia Participativa e Deliberativa e sua importância para qualificar o processo de Planejamento do Desenvolvimento Regional.** Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/307877687\\_A\\_Democracia\\_Participativa\\_e\\_Deliberativa\\_e\\_sua\\_importancia\\_para\\_qualificar\\_o\\_processo\\_de\\_Planejamento\\_do\\_Developolvimento\\_Regional](https://www.researchgate.net/publication/307877687_A_Democracia_Participativa_e_Deliberativa_e_sua_importancia_para_qualificar_o_processo_de_Planejamento_do_Developolvimento_Regional)> Acesso em: 18 nov. 2019.

<sup>77</sup> A partir da década de 1970, autores como Habermas, Cohen, Rawls passaram a questionar o processo de formação das decisões em âmbito coletivo ou individual, o que traria sensíveis ganhos para a teoria da argumentação e da ação comunicativa. Entretanto, em razão do objetivo primordial do presente trabalho, não se vai aprofundar nas ricas e profundas discussões que derivam da discussão apresentada.

<sup>78</sup> Cf. SILVA, Sandro Pereira. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira.** Instituto de pesquisa econômica aplicada, Brasília/Rio de Janeiro, jan. 2018. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32202](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32202). Acesso em: 21 fev. 2020, p. 11.

Nesse sentido, o modelo de democracia participativa capitaneado por Pateman, do qual comungam Dahl e Barber, visa ao aprimoramento das instituições representativas. Conforme leitura efetuada por Luis Felipe Miguel<sup>79</sup>, a ampliação da participação, no seio dos Estados democráticos,

[...] não implica fantasiar a abolição dos mecanismos representativos. Desta perspectiva, a questão não é, como por vezes falam teóricos posteriores da participação, um “debate entre democracia representativa e democracia participativa” (SANTOS E AVRITZER, 2002, p. 50), mas a compreensão de que a ampliação da qualidade da representação está vinculada à ampliação das oportunidades de participação.

A participação consiste, portanto, na inclusão do cidadão no processo de tomada de decisão institucional, transferindo-se as bases do poder para o povo como forma de reforçar a legitimidade democrática.

Alguns autores reconhecem a distinção entre ambos os modelos, mas utilizam um mesmo vocábulo para caracterizar as iniciativas de caráter deliberativo e participativo. Sandro Pereira da Silva adota nomenclatura que consolida as práticas democráticas de caráter participativo como instituições de deliberação participativas (IDP). A explicação para essa escolha consiste na “relativa abundância da literatura sobre a temática, que dificilmente criará um modelo ideal de participação ou deliberação”.<sup>80</sup>

Claudia Gurgel defende que todos os instrumentos de participação democrática desenvolvidos após a Constituição de 1988 possuem natureza participativa, ainda que essa participação possa apresentar vieses distintos de acordo com a finalidade do instrumento. Por exemplo, a previsão normativa, que consagrou audiências públicas como ferramenta de participação democrática, deu às audiências um objetivo consultivo, mas elas não deixaram de estar inseridas no espectro da participação por esse motivo.

O OP é tipicamente uma ferramenta de democracia participativa, tanto em função da própria natureza do orçamento público, que é uma lei criada em um contexto de representação como forma de controlar a distribuição de recursos públicos, quanto em relação à modelagem representativa que lhe pode ser atribuída. No entanto, em pesquisa realizada com o fito de analisar os 20 anos da implementação do orçamento participativo no Brasil, Danielle Martins

---

<sup>79</sup> MIGUEL, Luis Felipe. RESGATAR A PARTICIPAÇÃO: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO DEBATE CONTEMPORÂNEO. Lua Nova, São Paulo, n. 100, p. 83-118, jan. 2017. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452017000100083&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100083&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 fev. 2020.

<sup>80</sup> Cf. Ibid., p. 7.

Duarte Costa<sup>81</sup> classificou alguns modelos de OP como de caráter deliberativo ou com fases deliberativas.

A própria Constituição de 1988, que aderiu à tendência participativa iniciada em âmbito mundial, a partir da segunda metade do século XX, alterna o uso dos termos ora prevendo instrumentos normativos deliberativos, ora definindo-os como práticas participativas. Tais termos não são intercambiáveis, mas cada qual atende a um objetivo específico dentro de uma proposta de democracia centrada na participação, havendo instrumentos que permitem a adoção de etapas de caráter participativo que admitem etapas de deliberação, natureza consultiva e até mesmo jurídico-institucionais, arquitetadas de acordo com propósitos correspondentes às suas características e finalidades.

Segundo Sandro Pereira Silva<sup>82</sup>,

[...] as IDPs podem ser entendidas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações civis na deliberação sobre as ações governamentais para além dos limites da democracia liberal. Elas estão localizadas em todos os níveis federativos de governo (nacional, estadual e municipal), nas diferentes temáticas de políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras). Os processos comunicativos gerados no interior de seus espaços decisórios envolvem múltiplas intencionalidades, “desde o questionamento, a contestação e a negociação até o consenso”, permitindo a vocalização de demandas sociais diversificadas (Faria, Silva e Lins, 2012, p. 250). Para Santos (2016), há nessas inovações um potencial não desprezível de transformação de relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada, pois, embora a democracia representativa tenha sua grande relevância histórica, ela é apenas uma parte “de uma tradição democrática muito mais ampla, na qual cabem outras concepções e práticas democráticas” [...].

As instituições de caráter participativo podem incluir fases de deliberação, que proporcionam a abertura ao debate e a tentativa de criação de espaços onde será oportunizada a oitiva aos indivíduos. Naturalmente, a criação de consensos em sociedades complexas como as contemporâneas é difícil. A pluralização da composição social e a existência de demandas de distintas naturezas impedem que todas estas sejam atendidas. Além disso, a densidade

---

<sup>81</sup> “Quanto aos mecanismos de participação, dos 26 municípios analisados, 12 atribuem poder deliberativo à comunidade para definir e decidir as prioridades de investimentos, e os representantes em cada uma das regiões. Nas demais, esse poder foi predominantemente consultivo, e deliberativo apenas na escolha dos representantes locais do OP. Em outras palavras, as práticas participativas são, ainda, marginais na cultura política nacional”. Cf. COSTA, Danielle Martins Duarte. **Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em Municípios brasileiros.** Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewArticle/3190>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

<sup>82</sup> Cf. SILVA, Sandro Pereira. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira.** Instituto de pesquisa econômica aplicada, Brasília / Rio de Janeiro, jan. 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32202](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32202)>. Acesso em: 21 fev. 2020, p. 11.

populacional de uma região limita a realização de amplos debates, envolvendo efetivamente todos os cidadãos em posição de igualdade jurídica.

Intenta-se, todavia, oportunizar o debate a representantes de determinadas categorias para que falem em nome de todo o grupo e, assim, possam promover seus interesses. No OP de João Pessoa, que foi trabalhado como estudo de caso ao longo do quarto capítulo, há uma etapa de deliberação, na qual se abre espaço ao debate público, para que os indivíduos que pertencem às regiões participantes possam expor as demandas dos seus bairros.

De todo debate apresentado, deve-se ter em mente que a democracia não tem um sentido estanque ao longo dos anos, mas que sua concepção foi alterando-se, ao longo do tempo, na mesma proporção que as demandas populares sobre o que deveria ser democracia também se alterou.

Assim, o sentido de democracia grega da antiguidade não corresponde mais às demandas da democracia contemporânea, na mesma proporção em que a democracia representativa liberal do início do século XVIII se mostrou incapaz de corresponder às complexidades desse regime de governo na atualidade.

O que se deve ter em mente é que cada uma dessas concepções promoveu ganhos e reflexões que contribuíram para a formação da teoria democrática centrada na participação, cuja finalidade é justamente reivindicar novos papéis para a sociedade dentro de um modelo democrático liberal que alijou o cidadão da centralidade do exercício do poder. Desse modo, as aludidas teorias buscam devolver à sociedade seu protagonismo perdido na história, defende-se que incumbe à participação esse papel e que é necessário que os governos representativos tradicionais se abram a tais modalidades de intervenção democrática. Caso não o façam, esses países estão fadados ao ceticismo político e ao descaso da população em relação à função que a política exerce de contribuir para o ordenamento da vida em sociedade. Ademais, o isolamento político leva à subversão da legitimidade política e deve ser combatido pelo participacionismo como meio de resgatar a democracia.

No próximo capítulo, passa-se a demonstrar como o Brasil foi pioneiro nesse processo e criou um ambiente jurídico receptivo à participação com a proteção constitucional de diversos instrumentos tendentes a descentralizar a tomada de decisão institucional. Neste ambiente inclusivo, o OP encontrou seu *locus* de experimentalismo, demonstrando ser ferramenta poderosa de controle social, legitimidade democrática e educação cidadão, servindo de modelo para a expansão do OP em diversos países, conforme se aprofunda a seguir.

### 3. A DEMOCRACIA BRASILEIRA E A REALIDADE DA PARTICIPAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Em 1964, a posse de João Goulart foi impedida pelas forças militares, que elegeram indiretamente o marechal Humberto Castelo Branco, dessa maneira, instaurando o período de Ditadura Militar, cuja duração se estenderia até 1985. No ano de 1967, a Emenda Constitucional n.º 69 deu início ao endurecimento desse regime que impedia o livre exercício dos direitos civis e da manifestação de livre oposição ao governo.

Estima-se que 434 pessoas morreram em decorrência dos abusos cometidos pelo governo militar e que outras 210 estejam desaparecidas, conforme dados da Comissão Nacional da Verdade.<sup>83</sup> Grande parte dos países da América Latina sofreu com o autoritarismo militar da segunda metade do século XX, a exemplo da Argentina e do Chile, com o ex-General Augusto Pinochet.

Em 1974, o então Presidente Ernesto Geisel anuncia que o fim do regime militar se daria de forma lenta, gradual e segura. Tancredo Neves, então, é eleito indiretamente no ano de 1985, marcando a primeira etapa do processo de transição para o restabelecimento da democracia no Brasil. O intenso autoritarismo, a concentração de poderes e a violência simbólica da Ditadura geraram na população um sentimento crescente por liberdades básicas, como o exercício do voto, a liberdade de expressão e associação.

Da efervescência do processo de redemocratização brasileiro, surgiu a Constituição de 1988 “absorvendo boa parte das reivindicações do movimento de ‘Participação Popular na Constituinte’, que clamava pela expansão dos canais institucionalizados de participação social nas dinâmicas decisórias do Estado”.<sup>84</sup>

Além do exposto, a campanha pelo fortalecimento do federalismo no Brasil intensificou o debate pela descentralização das políticas públicas.<sup>85</sup> Segundo Valdemir Pires<sup>86</sup>, o MDB – partido de oposição durante o regime militar – advogava pela intensificação da participação

---

<sup>83</sup> AGÊNCIA BRASIL. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-12/comissao-reconhece-mais-de-200-desaparecidos-politicos-durante>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

<sup>84</sup> Cf. SILVA, Sandro Pereira. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Instituto de pesquisa econômica aplicada, Brasília / Rio de Janeiro, jan. 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32202](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32202)>. Acesso em: 21 fev. 2020, p. 9.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>86</sup> PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Manole, 2001, p. 52.

popular no processo de elaboração de políticas regionais e locais como um meio de alçar autonomia institucional em relação ao governo militar.

Como reflexo desse cenário, a Carta Magna previu inúmeros instrumentos com vocação participativa e deliberativa, que foram elencados, de forma minuciosa, por Paulo Sérgio Novais de Macedo<sup>87</sup> em trabalho acerca da democracia participativa brasileira após o ano de 1988. A Professora Cláudia Gurgel<sup>88</sup> também monitorou os aludidos instrumentos em estudo que concentra alguns dispositivos constitucionais orientados a estimular a participação social como elemento de efetivação dos direitos constitucionalmente delineados.

### 1.5 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 INAUGURA UM AMBIENTE JURÍDICO-INSTITUCIONAL PROPÍCIO À PARTICIPAÇÃO

Após o período militar, o Brasil viveu uma fase de expectativa democrática muito vindoura, na qual se depositavam anseios pela criação de um novo modelo democrático, integrado às demandas coletivas e dotado de mecanismos de participação aptos a reeducar a população, auxiliando-a na construção de uma nova cidadania. Desse modo, a CRFB foi responsável por capitanear esse movimento em direção à ampliação do exercício dos direitos cívicos.

Nesta linha de raciocínio, passa-se a abordar alguns dos tantos instrumentos de democracia centrada na participação presentes no ordenamento jurídico nacional, dividindo-os em quatro grupos de acordo com as finalidades de suas metodologias em iniciativas participativas em sentido estrito, deliberativas, consultivas e jurídico-institucionais.

Conforme se esclareceu no segundo capítulo, há modelagens de experiências centradas na participação que mesclam estratégias e objetivos de diferentes tipos e matrizes teóricas. Com efeito, uma classificação estanque das metodologias adotadas por essas instituições de cunho participativo não conseguiria apreender a complexidade de seu funcionamento prático e os efeitos sociais que elas acabam por provocar. Contudo os métodos classificatórios são um

---

<sup>87</sup> Da leitura do resultado de seu trabalho de pesquisa, observa-se que o constituinte brasileiro se preocupou em desenhar um arcabouço extenso em quantidade e natureza de matérias que seriam objeto de participação democrática. Paulo Sérgio Novais de Macedo, *Democracia Participativa na Constituição Brasileira*, p. 188 e seguintes.

<sup>88</sup> *Políticas Públicas e Tributação*, p. 28. [...] a nova cidadania erigida do Estado brasileiro democrático social e direito de 1988 reside na nação em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de desenvolvimento e promoção social: é a ideia de participação. Essa participação há de instaurar-se em cinco níveis: (i) na distribuição dos bens materiais e imateriais indispensáveis a uma existência socialmente digna, (ii) na proteção dos direitos difusos ou transindividuais, (iii) no controle do poder político, (iv) na administração da coisa pública e (v) na proteção dos interesses transnacionais.

recurso didático necessário para melhor apresentação das características principais das diferentes instituições de participação que foram adotadas no país. A classificação aqui proposta tem como finalidade esclarecer principalmente quais são seus objetivos e características primordiais, ainda que essa separação não seja estanque.

As instituições participativas *stricto sensu* “partem da premissa de que uma maior participação é condição para a efetividade e legitimidade de uma determinada decisão política”.<sup>89</sup> Elas possuem a difícil tarefa de conciliar a democracia representativa tradicional com a busca por legitimidade mediante instrumentos de participação de grupo ou individuais.

A criação de canais de participação entre a população permite a descentralização do poder decisório por meio de instrumentos institucionais que garantem espaço para debate e vocalização de demandas populares. Essa desconcentração permite alinhar a condução das atividades políticas à vontade dos grupos de participação. Como, por exemplo, o Estatuto da Cidade<sup>90</sup> previu o implemento da gestão orçamentária participativa como um dos instrumentos auxiliares ao desenvolvimento da política urbana de caráter local. O dispositivo representa um claro comando normativo para que se priorize a promoção da democracia participativa no campo das decisões orçamentárias.

Parte-se do princípio de que o maior interessado na repartição dos recursos públicos é o próprio povo, que sofre com as carências estruturais da cidade. Logo, a participação possibilita que a população local tenha inserção no processo decisório instituído a fim de ser um protagonista na concorrência por eles, e não mero espectador desse processo.

O viés deliberativo, por sua vez, tende a estimular o diálogo dentro do processo participativo, objetivando auxiliar na construção da cidadania ativa mediante o potencial pedagógico do discurso. Seguindo a teoria da ação comunicativa habermasiana<sup>91</sup>, as aludidas iniciativas não se preocupam em apresentar um grau de efetividade de implementação de políticas públicas alto, pois seu objetivo é menos pontual.

Essas instituições podem estruturar-se em conselhos, por meio dos quais se objetiva o atendimento de demandas por vezes inconciliáveis. São elaboradas, para tanto, estratégias para que tais reivindicações divergentes sejam verbalizadas, e, paulatinamente, os grupos

---

<sup>89</sup> Cf. AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. Democracia Brasileira Participativa e o Orçamento Público na defesa dos Direitos Humanos. In: **Políticas Públicas e Tributação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2018, p. 31.

<sup>90</sup> Art. 4º, inciso III, alínea “f” e Art. 44 da Lei n.º 10.257/01. Cf. BRASIL. Lei n.º 10.257 de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 02 jan. 2020.

<sup>91</sup> A política deliberativa adquire sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação de opinião e vontade que só pode cumprir sua função socialmente integradora porque os cidadãos esperam que seus resultados tenham uma qualidade razoável. Cf. HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**. Trad. William Rehg. Massachusetts, Cambridge: The MIT Press, 1966, p. 304.

antagônicos cheguem a um “acordo operacionalizável ou dissensos razoáveis”.<sup>92</sup> Segundo Sandro Pereira Silva<sup>93</sup>:

A prática deliberativa em si não garante a produção de consensos, pelo contrário, ela pressupõe o choque de perspectivas que afloram em meio a disputa de poder e interesses no ambiente social. O que se exige, basicamente, para que essa premissa seja atendida é o reconhecimento recíproco da diferença por parte do conjunto de interlocutores, mesmo em cenários de discordâncias inconciliáveis. Em outras palavras o processo deliberativo visa à geração de ‘acordos operacionalizáveis ou descensos razoáveis, calcados no respeito a posições e valores dos outros atores sociais (MENDONÇA, 2011, p. 211).

Por essa razão, todos os atores sociais que sofrem os efeitos de determinada política pública devem eleger delegados para estarem presentes e influenciarem diretamente nesses debates.<sup>94</sup>

É o caso do Conselho Nacional de Saúde<sup>95</sup>, composto por entidades de múltiplos interesses, como movimentos sociais de usuários do SUS, entidades nacionais de profissionais de saúde/comunidade científica na área da saúde, entidades nacionais de prestadores de serviços de saúde e das nacionais com atividades na área da saúde, bem como de segmentos do governo federal.

As instituições participativas com ênfase deliberativa promovem a descentralização do poder decisório, para tanto, utilizando métodos de pluralização do discurso e inclusão de setores sem representatividade no seio de discussões sobre a condução de determinada política pública de interesse coletivo. Silva<sup>96</sup> aponta que estas são modelagens de baixa eficácia em termos de

---

<sup>92</sup> Cf. SILVA, Sandro Pereira. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira.** Instituto de pesquisa econômica aplicada, Brasília/Rio de Janeiro, jan. 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32202](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32202)>. Acesso em 21 fev. 2020, p. 27.

<sup>93</sup> Ibid., p. 27.

<sup>94</sup> “Nos últimos anos, houve uma série de dissidentes dessas visões tradicionais do papel dos grupos de interesse na formulação de políticas públicas. Um estudo significativo de Bauer, de Sola Pool e Dexter sobre a política tarifária dos EUA nos anos de 1953 a 1962, utilizando técnicas de análise comportamental para estudar padrões de comunicação entre as partes interessadas, concluiu que os grupos de interesse eram muito menos significativos no processo legislativo do que se supunha até agora. (Bauer et al., 1963). Congressistas individuais, por exemplo, tendiam a utilizar lobbies para promover sua visão das políticas públicas, e não o contrário. No entanto, os autores do estudo escolheram um caso infeliz para seu exame detalhado. De 1953 a 1962, a política tarifária americana foi estruturada por uma política externa agressiva, nas dimensões econômica e militar. As tarifas devem ser reduzidas para que o investimento e o comércio se expandam. O estudo de caso pode mostrar não mais do que os interesses protectionistas locais cederão antes dos fortes interesses expansionistas internacionais”. Cf. BURKHEAD, Jesse; MINER, Jerry. **Public Expenditure.** London e Basingstoke: The Macmillan Press, LTD, 1971, p. 161.

<sup>95</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/composicao-cns>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

<sup>96</sup> Cf. SILVA, Sandro Pereira. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira.** Instituto de pesquisa econômica aplicada, Brasília/Rio de Janeiro, jan. 2018.

racionalidade da ação pública por sua complexidade e dinâmica de execução, todavia as práticas deliberativas possuem a vantagem de promover um grande impacto na construção da cidadania ativa.

As audiências públicas possuem natureza consultiva que objetivam ouvir a população acerca de determinado processo ou ação política específica. O art. 39, da Lei n.º 8.666/93<sup>97</sup> prevê a realização dessas audiências nas hipóteses em que a Administração Pública decida por promover licitações de grande impacto financeiro.

As instituições consultivas possuem um forte potencial deliberativo, pois permitem o debate entre grupos de interesse distintos. Elas funcionam como verdadeiros palcos para o confronto de ideias. Tais reuniões não possuem caráter vinculativo, mas dão publicidade à população sobre o destino a ser dado aos recursos públicos, o que possibilita a mobilização da sociedade quanto aos rumos da gestão pública.

Já a participação de cunho jurídico-institucional insere-se em um grupo de participação peculiar em relação às instituições de deliberação participativa abordadas anteriormente, pois elas são ferramentas pertencentes ao Direito e que foram colocadas à disposição da população a fim de possibilitar controle e reparação jurídicos de atos contrários ao interesse comunitário. Nesta categoria, encontram-se instrumentos jurídicos como as ações de controle de constitucionalidade, as ações coletivas e ações de cunho constitucional. As referidas ações possuem o traço comum de estimular a participação da sociedade civil, na qualidade de representantes ou substitutas processuais em ações de caráter coletivo, que podem transcender o mero interesse individual das partes, resultando na mobilização social em torno de um objetivo comum.

Além disso, as ações de natureza constitucional permitem que organizações sociais ou entidades de classe tenham influência sobre a dinâmica entre os poderes instituídos. Dessa maneira, o Judiciário passa a ser o palco de uma disputa que antes se cingia ao cenário político, cujo acesso dá-se, em regra, pela filiação partidária. Cria-se um ambiente institucional propício à vocalização de demanda de parcela da sociedade pela via judicial.

---

Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32202](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32202)>. Acesso em 21 fev. 2020, p. 27.

<sup>97</sup> “Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.” Cf. Lei n.º 8.666, de 1993, art. 39, *caput*.

A título de ilustração, vale citar a ADO 26, de relatoria do ministro Celso de Mello, e do Mandado de Injunção (MI) 4733, relatado pelo ministro Edson Fachin, cuja decisão consistiu no enquadramento da homofobia e da transfobia como crimes de mesma tipicidade penal descrita na Lei do Racismo (Lei 7.716/1989). Na ocasião, determinou-se a aplicação do referido diploma normativo a condutas homo ou transfóbicas até que o Congresso Nacional edite lei sobre a matéria.<sup>98</sup>

Por meio de uma ação de caráter coletivo, a Associação Brasileira de Gays Lésbicas e Transgêneros conseguiu uma efetiva alteração no tratamento jurídico da homofobia, qualificando-a como crime. A temática LGBTI é frequentemente negligenciada do debate político pelos representantes eleitos, em função dos custos eleitorais que a defesa dessa minoria pode cominar.

O art. 103 da CRFB ampliou o rol de legitimados para mover ações de controle de constitucionalidade, incluindo, entre outros, a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional como titulares dessa qualidade. A ampliação de legitimados ativos para ações de tal fim significa um ganho institucional sem precedentes, pois permite que entidades de participação social organizadas se manifestem institucionalmente acerca da incompatibilidade de uma lei ou ato normativo com a Constituição.

Em 2004, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CTNS) moveu a ADPF 54, pela qual se discutiu a possibilidade de interrupção da gestação de feto anencéfalo, havendo um intenso debate entre representantes<sup>99</sup> de entidades católicas, evangélicas e membros de entidades científicas.

O assunto de grande sensibilidade ganhou espaço para a oitiva de propostas antagônicas e polêmicas. De fato, a temática do aborto inviabiliza uma discussão racional em função dos valores morais que envolve. No entanto é necessário se estabelecer espaços institucionais para o diálogo de temas espinhosos e não tão caros a representantes eleitos pela regra da maioria.

---

<sup>98</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=414010>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

<sup>99</sup> Participaram do julgamento na qualidade *amicus curiae*: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Católicas pelo Direito de Decidir, Associação Nacional Pró-vida e Pró-família e Associação de Desenvolvimento da Família, como também as seguintes entidades: Federação Brasileira de Ginecologia e Obstetrícia, Sociedade Brasileira de Genética Clínica, Sociedade Brasileira de Medicina Fetal, Conselho Federal de Medicina, Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sociais e Direitos Representativos, Escola de Gente, Igreja Universal, Instituto de Biotécnica, Direitos Humanos e Gênero, bem como o hoje deputado federal José Aristodemo Pinotti, esse último em razão da especialização em pediatria, ginecologia, cirurgia e obstetrícia e na qualidade de ex-Reitor da Unicamp, onde fundou e presidiu o Centro de Pesquisas Materno-Infantis de Campinas – CEMICAMP. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3707334>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

Da leitura do acórdão<sup>100</sup> exarado no âmbito da referida ação, aproveita-se valiosa lição sobre a importância da participação popular no âmbito dos processos jurídico-institucionais.

As nossas leis sobre o tema, tanto a Lei nº 9.868 quanto a Lei nº 9.882, foram perfilhadas ou formuladas a partir dessa perspectiva da sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, permitindo que se realizem audiências públicas com essa participação plural, que experts e peritos sejam designados, que os mais diversos interessados manifestem a sua visão da interpretação constitucional, no ambiente próprio deste Tribunal, do processo constitucional.

A ação civil pública e ação popular incluem-se na categoria em análise, sobretudo, no que tange a seus objetos e legitimação processual. O objeto da ação popular consiste na proteção do patrimônio público por meio da intervenção judicial a ser instaurada pela iniciativa exclusiva do cidadão. Desse modo, aquele que possui o direito de exercer seus direitos políticos pelo voto poderá pleitear, no Poder Judiciário, a tutela adequada contra ato lesivo ao erário.

Tal permissão normativa tem um efeito pedagógico de orientar o cidadão com relação ao funcionamento da Justiça e à necessidade de preservação do patrimônio público. Em consonância com os padrões cívicos da antiguidade clássica, a Lei n.º 4.717/65 estimula que o indivíduo preserve o bem público, legitimando-o como seu guardião da mesma forma que este poderia agir na defesa do seu patrimônio privado.

Em que pese haver uma discussão já bem explorada sobre os eventuais efeitos colaterais da judicialização, não se pode deixar de observar uma mudança de postura do cidadão em relação a seus direitos e meios jurídicos de alcançá-los. Os instrumentos processuais ora trabalhados permitem que o cidadão saia de sua passividade jurídica para uma posição combativa, de luta pela prevalência de seus direitos.

Segundo Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer<sup>101</sup>, “a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática democracia participativa”.

Em linhas gerais, pretendeu-se abordar algumas das ferramentas de participação política que a CRFB preconizou, em que o constituinte se preocupou em ampliar o espectro da participação para os mais diversos segmentos a fim de promover a inserção do cidadão no ambiente democrático.

---

<sup>100</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3707334>>. Acesso em: 03 jan. 2020, p.170. Ministro Gilmar Mendes.

<sup>101</sup> AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. In.: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 65.

Assim, um texto constitucional que se inicia com a premissa que todo poder emana do povo (CRFB, Art. 1º) não poderia deixar de incluir as mais distintas abordagens e métodos de participação, promovendo a sociedade civil à categoria de protagonista nesse processo de reconfiguração democrática iniciado com a queda do regime militar.

## 1.6 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO FERRAMENTA POLÍTICA

A promulgação da CRFB instituiu a pluralização partidária como um dos seus fundamentos. A partir de 1988 os partidos políticos de esquerda – outrora na clandestinidade – puderam registrar-se e concorrer em eleições diretas pelo poder. Nesse cenário, o PT da década de 1990, representante da luta sindicalista, apropriou-se do OP como uma de suas pautas primordiais. A democratização do orçamento como objeto de construção de uma vontade política coletiva ganhava visibilidade e força no cenário político nacional em função da existência de um ambiente jurídico institucional para tanto.

Todavia as discussões sobre a adoção de uma gestão participativa no contexto brasileiro iniciaram-se na década de 1970, antes mesmo da implementação do processo de redemocratização. Assim, apesar do protagonismo petista em defender e implementar o OP em Porto Alegre, o partido não foi o primeiro a defender a necessidade de se implementar práticas de gestão política participativa no cenário nacional. Esse papel pertenceu ao MDB, que o fez por razões distintas daquelas que motivaram as iniciativas do PT.

Durante o regime militar, apenas o MDB era autorizado a exercer o papel de opositor político à ditadura. Na prática, ocorria uma verdadeira oposição consentida. No entanto o partido buscava encontrar espaço institucional para aumentar a influência política que exercia no governo e, progressivamente, provocar o enfraquecimento do governo autoritário. O MDB procurava alcançar tais intentos por meio da autonomia municipal, que permitiria ao partido maior liberdade em relação ao poder central.

O MDB detinha o poder de algumas prefeituras importantes, como a Prefeitura de São Paulo, em 1965, Campinas, Taubaté, Petrópolis e Teresópolis, em 1974.<sup>102</sup> Por ser extremamente centralista, o governo federal dificultava a implementação de instrumentos de natureza participativa. Os aludidos instrumentos descentralizavam a gestão e retiravam o poder

---

<sup>102</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Dados estatísticos**: eleições municipais realizadas em 1972. v. 10. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/13042/dados\\_estatisticos\\_vol10.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/13042/dados_estatisticos_vol10.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 10 jan. 2020.

decisório sobre os rumos da política municipal dos atores tradicionais, como os vereadores e prefeitos, transferindo-o para outros. Por conseguinte, o governo federal perderia o domínio sobre parcela da gestão, que ficaria submetida a processos participativos e deliberativos.

Valdemir Pires<sup>103</sup> aponta que era objetivo do MDB também estimular programas de integração e participação popular a fim de promover, na linha defendida por Rousseau e Pateman, a construção da cidadania ativa e reconhecimento dos valores democráticos sufocados durante os anos de ditadura no país.

Como resposta ao cerceamento de direitos políticos e liberdade civil, a gestão participativa funcionaria como uma escola no sentido de reeducar os cidadãos sobre a importância do exercício dos direitos cívicos e de valorização da democracia como regime político da liberdade ideológica.

De matriz marxista-leninista, o PT via na gestão participativa uma ferramenta de luta social, de apropriação do espaço político pelo povo. Uma vez que, em sua perspectiva ideológica, a democracia representativa apresentava barreiras intransponíveis ao alinhamento das vontades políticas de indivíduos pertencentes a classes distintas. O partido visou, com o orçamento participativo, a uma plataforma para dar voz à população, convidando-a a ser parte ativa no processo de confecção das leis orçamentárias. Segundo Olívio Dutra<sup>104</sup>, em entrevista ao *site* Brasil de Fato, “o povo tem que ser sujeito e não objeto da política”.

Vladimir Pires<sup>105</sup> explica as estratégias adotadas pelos partidos nos seguintes termos:

É nesse sentido que as experiências liberadas pelo antigo MDB e depois PMDB se diferenciam. As experiências implementadas pelo PT primeiro ocorreram sobre elementos conjunturais distintos e segundo ocorreram sob objetivos e inspirados em diferentes estratégias de luta, dessa maneira, baseavam-se em metodologias também diferentes. O que essas experiências tiveram em comum foi o fato de criarem um caldo de cultura para uma prática inovadora e alvissareira destarte nenhum dos dois partidos pode se afogar o direito de pai da ideia, uma vez que tanto a proposta como os próprios partidos que procuraram implementá-lo foram frutos de diferentes estágios de correlação de forças que se estabeleceu na conjuntura política brasileira dos últimos 25 anos.

Em consonância com o contexto político iniciado pós 1988, surgiu a primeira grande experiência de OP no município de Porto Alegre. De iniciativa do então Prefeito Olívio Dutra,

---

<sup>103</sup> Cf. PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz.** São Paulo: Manole, 2001, p. 51.

<sup>104</sup> BRASIL DE FATO. Olívio Dutra: “O povo tem que ser sujeito e não objeto da política”. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/09/23/olivio-dutra-o-povo-tem-que-ser-sujeito-e-nao-objeto-da-politica/>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

<sup>105</sup> Cf. PIRES. Op. Cit., p. 45-46.

o OPPOA tinha como proposta inovadora precípua transferir “para as bases o poder decisório sobre conteúdos de seu interesse”.<sup>106</sup>

Como ferramenta de governança participativa, o OPPOA transfere para as bases o poder decisório, sendo participativo por tratar dos interesses dos cidadãos comuns, e deliberativo pelo processo de tomada de decisão racional que estabelece e pela sua vinculação às decisões do poder administrativo. (FUNG e WRIGHT *apud* AVRITZER, 2003, p. 8). Seu preceito fundamental é que o cidadão comum seja o protagonista na elaboração de políticas públicas, cabendo a ele decidir diretamente onde será alocada uma parcela do orçamento público em nível local, e, por fim, controlar e avaliar a implementação do que foi estabelecido.

O OP insere-se, no cenário político institucional, como uma ferramenta que possibilita a gestão democrática, a partir da transferência ao cidadão individualmente considerado ou organizado em grupos a possibilidade de reservar parcela do orçamento para financiar atividades ou políticas públicas que sejam do seu interesse. Segundo Vladimir Pires<sup>107</sup>:

O orçamento participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político nele não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre Finanças e políticas públicas a população organizada a sociedade civil assume um papel ativo passa a ser agente e não mero paciente ocorre uma radicalização democrática nessa passagem a democracia passou a ser encarado não só como meio para se atingir o fim de melhor alocação de recursos mas também como fim em si mesmo.

A inclusão do cidadão no processo de escolha orçamentária, por meio de reuniões e iniciativas regionais ou locais, desenvolve seu senso de coletividade, atribuindo-lhe capacidade de mobilização que permite a defesa de determinada agenda e definição de prioridades para as políticas públicas de interesse comum ao grupo que pertence a uma mesma comunidade. Recorrendo às lições de Charles Taylor<sup>108</sup>, a formação de grupos permite que indivíduos atomizados com demandas isoladas passem a ter relevância no jogo político.

No mesmo sentido, Rousseau confere à participação a qualidade de criar uma cultura de apropriação da coisa pública, consequência do próprio processo de construção de escolhas políticas. Desse modo, o orçamento público exerce o papel de aproximar o cidadão ao processo de desenvolvimento da política pública a fim de que este desempenhe a relevante função de

<sup>106</sup> Cf. AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. Democracia e Deliberação: a escolha popular das políticas públicas locais – O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPOA). **Revista de Direito da Cidade**. v. 10, n. 1, p. 463-485, 2018. ISSN 2317-7721, p. 477.

<sup>107</sup> Cf. PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Manole, 2001, p. 35.

<sup>108</sup> TAYLOR, Charles. **The Ethics of Authenticity**. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press, 1991.

seleção de prioridades para a gestão local. Tal dinâmica possui um profundo caráter pedagógico, pois educa o cidadão acerca dos elementos mais basilares que constituem a política.

Não obstante os efeitos positivos da implementação do OP, algumas críticas<sup>109</sup> são feitas à iniciativa, como o seu pretensamente alto custo de implementação, baixo grau de efetividade, pluralidade de tipologias adotadas, inexpressividade das demandas contempladas pelo OP, entre outras.

Segundo Brian Wampler<sup>110</sup>, alguns dos críticos do OP sugerem que a iniciativa não admitiria o desenvolvimento de projetos de longo prazo. Desse modo, as modelagens de OP que tiveram como finalidade estabelecer um programa de longo prazo teriam falhado devido ao baixo grau de conhecimento analítico ou técnico dos participantes sobre os projetos.

Em acréscimo, seu potencial de desafiar a exclusão política e social por meio da promoção da justiça social restaria limitado em razão da ausência de interesse dos governantes em promover conhecimentos sobre política econômica e fiscal, os direitos do cidadão e políticas sociais. Tal desconhecimento deliberado faria com que a população trocasse resoluções de caráter macroeconômico ou de política fiscal por soluções locais, como obras de infraestrutura de bairro e construção de escolas. Sendo assim, a circunscrição local do orçamento participativo restringiria a própria eficácia do orçamento participativo, considerando a limitação que esta impõe a seu espectro de atuação.

No entanto deve-se levar em consideração que a maioria das propostas de OP serve justamente para atender ao interesse local e canalizar investimentos a áreas que atendam às necessidades mais próximas do cidadão.

Naturalmente, é possível admitir uma proposta de escalonamento<sup>111</sup> da experiência do orçamento participativo para o âmbito nacional, mas é importante ressaltar que nem sempre esse será o objetivo da tipologia de orçamento participativo adotada. Logo, o caráter local da maioria das experiências de OP permite criar um meio de comunicação entre o poder público e a população de bairros ou regiões da cidade, por vezes, esquecidas ou marginalizadas.

---

<sup>109</sup> LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **25 anos de Orçamento Participativo**: algumas reflexões analíticas. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p167>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

<sup>110</sup> WAMPLER, Brian. **A Guide to Participatory Budget**. Disponível em: <<https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

<sup>111</sup> FALANGA, Roberto. **O Orçamento Participativo Portugal (OPP)**: que modelo de scaling up?. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8565/1/BAPI\\_n14\\_Or%C3%A7amento.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8565/1/BAPI_n14_Or%C3%A7amento.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2019.

Como consequência dessa limitação espacial, cria-se um vínculo de comunitário maior entre os moradores da região, o que estimula a solidariedade entre os pares e consciência acerca do cuidado que cada indivíduo deve ter com a *res publica*.

Outro ponto relevante das críticas levantadas é a tônica de aparente menosprezo com relação às questões de interesse local que elas contêm. A população periférica ou marginalizada enfrenta cotidianamente problemas de pequena expressividade, como um pequeno reparo em uma calçada ou iluminação de um trecho de rua, que são reflexos da ausência do Estado no atendimento dessas questões pontuais.

Em tal conjuntura, uma estrada não asfaltada ou a ausência de escola em uma região rural são problemas que efetivamente atrapalham a qualidade de vida dos moradores, que impedem o desenvolvimento escolar regular de uma criança da comunidade e que cerceiam a dignidade da população afetada.

Exigir que indivíduos pobres, sem acesso a serviços públicos mínimos, elaborem propostas orçamentárias que visem a resolver problemas de macrogestão pública ou de política fiscal macroeconômica revela um posicionamento elitista que deve ser combatido quando se trata de estímulo a instrumentos participativos no seio de democracias representativas liberais.

Nesse sentido, ainda que seja necessária a reinvenção contínua e saneamento de eventuais problemas de eficiência atribuídos às inúmeras tipologias de orçamento participativo existentes, deve-se ponderar que o seu papel fundamental consiste em oferecer voz a pessoas que antes não tinham como intervir de qualquer maneira no jogo político.

Já adiantando um pouco os rumos desta dissertação, utilizou-se, como exemplo de estudo, o caso do orçamento participativo de João Pessoa. Para a realização das reuniões de OP, a cidade foi dividida em 14 (quatorze) regiões, que abrangem todos os bairros da capital paraibana, inclusive, aqueles com péssimos índices de vulnerabilidade social.

Na execução do referido programa, em 2019, os bairros mais pobres, como Mangabeira, Cruz das Armas, Conjunto José Vieira Diniz, concentraram quatro das cinco obras em andamento<sup>112</sup>, que correspondem à construção e à reforma de escolas, praças e pavimentação de ruas. Ou seja, aqueles bairros que possuem necessidade de um cuidado maior por parte da Administração Pública foram atendidos com medidas que visam proporcionar aos moradores dignidade e sensação de pertencimento à cidade.

---

<sup>112</sup> JOÃO PESSOA. **Clica no OP: João Pessoa vai mais longe com a sua voz**. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2019/03/clicanoOP2019.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

Por isso é preciso utilizar outra métrica que não a de mero caráter consequencialista da eficiência para avaliar a força do OP no âmbito do contínuo processo democrático ao qual o Estado de Direito é submetido. Naturalmente, a eficiência é um fator importante para medir a racionalidade da gestão pública, mas ela deve ser um parâmetro geral de atuação, e não ser invocada quando o objetivo da norma é político e serve à construção de finalidades maiores, como o estímulo à cidadania ativa.

Explica-se melhor em outras palavras. No caso brasileiro, a Constituição abarcou o princípio da eficiência no art. 37, porém, no mesmo texto, há inúmeras outras regras que se referem à participação, conforme visto anteriormente. Logo, há necessidade de se ponderar a eficiência com a finalidade constitucional de construção de uma gestão democrática feita pelo e para o povo. Como reflexo, ferramentas que tenham essa finalidade de maximizar a abrangência de instrumentos democráticos poderão apresentar parâmetros de eficiência menos rígidos, o que não significa que devam ser completamente afastadas pelo administrador.

Ciente desta outra face do orçamento participativo, Brian Wampler, Claudia Gurgel e Vladimir Pires lhe atribuem a qualidade de promover o aprendizado e a cidadania ativa, descentralizar os eixos decisórios para populações sem o amparo adequado do Estado, promover maior esclarecimento acerca da política tributária e estimular o espírito comunitário entre os moradores.

Deve-se lembrar de que a função do orçamento público consiste em prever as receitas e fixar as despesas públicas que ocorrerão ao longo do exercício financeiro.<sup>113</sup> Ele permite, assim, que o gestor público planeje como serão distribuídas as despesas públicas de modo a consolidar o projeto político com o qual se comprometeu em campanha.

Além da aludida função de planejamento, o orçamento possibilita que a sociedade, os poderes instituídos e órgãos de controle fiscalizem a condução dos gastos públicos<sup>114</sup>, procurando-se manter o equilíbrio das contas públicas.

---

<sup>113</sup> Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. Cf. Lei n.º 4.320 de 1964.

<sup>114</sup> Segundo as diretrizes do FMI, “O planejamento e a preparação do orçamento estão (ou deveriam estar) no centro de uma boa gestão de gastos públicos. Para serem totalmente eficazes, os sistemas de gerenciamento de gastos públicos requerem quatro formas de disciplina fiscal e financeira: controle dos gastos agregados para garantir acessibilidade; isto é, consistência com as restrições macroeconômicas; meios eficazes para alcançar uma alocação de recursos que reflita as prioridades da política de despesas; prestação eficiente de serviços públicos (eficiência produtiva); e minimização dos custos financeiros da gestão orçamentária (ou seja, execução eficiente do orçamento e práticas de gerenciamento de caixa e dívida).” FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Guidelines for Public Expenditure Management: Section 3 – Budget Preparation**. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/guide3.htm>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

Segundo o jurista Francisco Campos<sup>115</sup>:

O orçamento pode ser considerado do ponto de vista técnico (econômico financeiro, administrativo), do ponto de vista político, ou da sua relação com os fins de um estado definido de consciência pública ou um estado de tensão da estrutura social, em determinado momento, como aspirações inadiáveis da massa popular quando esta, o que acontece nos regimes democráticos modernos, constitui a base do governo finalmente; o orçamento, pode ser um objeto de questão puramente jurídica.

No aspecto estritamente técnico, são adotadas técnicas contábeis e financeiras com a finalidade de organizar os gastos públicos de acordo com os critérios de distribuição adotados pelo gestor. Nesse sentido, alguns especialistas em orçamento defendem que tal ferramenta deveria perseguir a efetividade e racionalização da gestão pública sem uma correlação necessária com os compromissos políticos firmados pelo Estado no bojo da Constituição.

Contudo mesmo a busca pela maximização da eficiência da Administração Pública não se reduz a uma mera operação matemática de avaliação de custos e eficiência. O orçamento público exerce também um papel político fundamental de promoção da justiça distributiva<sup>116</sup>, concretização de direitos fundamentais e de compromissos políticos firmados tanto no âmbito da Constituição quanto da campanha eleitoral, o que legitima o exercício do mandato político.

Assim, a dimensão política do orçamento público corresponde à relação da peça orçamentária com a função que esta, paulatinamente, passou a exercer no contexto dos regimes democráticos. Neste aspecto, o professor Ricardo Lobo Torres menciona, inclusive, a existência de um Estado Orçamentário e de uma Constituição Orçamentária<sup>117</sup>, cuja vocação natural seria viabilizar a concretização das finalidades institucionais do poder público.

Distinguir com precisão o que consiste o aspecto político do aspecto técnico do orçamento não é tarefa fácil, pois as duas noções estão intimamente relacionadas e uma vertente oferece subsídios a outra na dinâmica da orçamentação. A título de exemplo, o planejamento

---

<sup>115</sup> CAMPOS, Francisco Luís da Silva. Orçamento - natureza jurídica - lei material e lei formal - exposição e crítica da doutrina de Laband - direito comparado - elevação do imposto de vendas e consignações em São Paulo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10849>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

<sup>116</sup> Neste sentido, “Hodiernamente, um olhar mais atento na relação entre democracia participativa e eficiência da Administração Pública vem sendo objeto da doutrina especializada, destacando a elaboração das políticas públicas e a racionalização da administração local no ideário de uma justiça distributiva dos recursos públicos”. Cf. AMARAL, Cláudia Tannus Gurgel do; CARVALHO, Francisco Toniolo. Democracia e Deliberação: a escolha popular das políticas públicas locais – O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPOA). **Revista de Direito da Cidade**. v. 10, n. 1, p. 463-485, 2018. ISSN 2317-7721, p. 464.

<sup>117</sup> “A Constituição Orçamentária constitui o Estado Orçamentário, que é a particular de menção do Estado de Direito apoiada nas receitas, especialmente tributária, como instrumento de realização das despesas. O Estado orçamentário surge com o próprio Estado Moderno”. Cf. TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 171.

da atividade estatal, que nasceu como uma necessidade de racionalizar os recursos públicos<sup>118</sup>, é hoje uma etapa de extrema relevância política, pela qual se escolhe e analisa as informações econômicas e políticas de um país a fim de avaliar as alternativas de ações futuras do governo.<sup>119</sup>

Tradicionalmente é na fase do planejamento que se abre espaço para o diálogo entre os poderes a fim de que se estabeleçam as necessidades públicas a serem perseguidas pelo Estado na vigência do orçamento. Todavia o diálogo que ocorre no âmbito dos próprios poderes instituídos pode não ser suficiente para garantir a implementação de políticas públicas que reflitam as efetivas necessidades coletivas, podendo ser este um dos primeiros indícios de crise política a ser enfrentado por um governo.

O Brasil enfrentou grave crise financeira decorrente dos empréstimos realizados durante as décadas de 1970, 1980 e 1990 ao Banco Internacional e ao FMI. Para continuar concedendo empréstimos ao país e a fim de constituir garantias mais contundentes de recebimentos dos valores creditados, essas instituições exigiram mudanças com relação às políticas administrativa e fiscal nacionais.

Neste contexto, Bresser-Pereira conduziu a reforma administrativa de 1998, aprovada pela Emenda Constitucional n.º 19, que buscou consolidar uma mudança significativa em na burocracia estatal. Procurou-se descentralizar a ação pública e reformular o perfil dos atos de gestão, alinhando-os aos princípios da moralidade, publicidade e eficiência na Administração Pública.

Tal movimento desencadeou uma série de alterações institucionais em âmbito infraconstitucional visando racionalizar a burocracia estatal, promover transparência na gestão pública e meios mais eficientes de controle social da gestão dos gastos públicos. Todas as referidas mudanças foram feitas à luz dos dois conceitos de governança e *accountability*.

A governança<sup>120</sup> concerne às práticas de conformidade, integridade de dados, transparência e controle da gestão para o bom desempenho da função administrativa. Noutro

---

<sup>118</sup> “O ambiente para o orçamento mudou significativamente durante o período de transição, dominado por um crescimento econômico mais lento, estagflação e, finalmente, déficits crônicos. Embora o liberalismo social da década de 1960 tenha desaparecido, não houve uma virada maciça contra o governo durante a transição. A opinião pública foi mista e complexa durante esta época. Embora o público tenha manifestado apoio abstrato a impostos mais baixos e cortes nos gastos do governo, eles continuaram apoiando fortemente os direitos populares da classe média e outros gastos sociais. Os déficits tornaram-se a força motriz na mudança da ênfase do ‘microbudgeting’ para o ‘macrobudgeting’. O foco das políticas após 1981 mudou rapidamente para redução do déficit e controle de direitos, e permaneceu em grande parte por meio do acordo orçamentário equilibrado em 1997”. Cf. LELOUP, Lance T. **Budget theory for a new century. In Budget Theory In Public Sector**. Londres: Quorum Books, 2002, p. 14.

<sup>119</sup> PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 2010, p. 132.

<sup>120</sup> Em relatório do TCU sobre governança aplicada ao setor público: “Especificamente no que se refere ao setor público, a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no

giro, entende-se como *accountability* a demanda por probidade e responsividade do gestor público no tocante às suas ações administrativas e políticas. E diz respeito ao dever que o administrador tem de prestar conta de suas decisões no exercício da sua função.<sup>121</sup>

Os dois conceitos estão relacionados ao comando orientado ao gestor para que, no desempenho de suas funções, aja de forma a concretizar o princípio republicano. O administrador público deve priorizar a adoção de métodos de administração que maximizem o desempenho das receitas públicas em prol da consolidação dos preceitos constitucionais, sem desconsiderar as práticas institucionais que permitam um aprofundamento democrático da sociedade.<sup>122</sup>

No contexto das tendências e propostas em curso, também o termo governança se ressignifica deixando de se referir ao formato das relações Estado, sociedade ou setor público e privado na produção de bens e serviços públicos com vistas a maior eficiência para se referir a propostas de aprofundamento democrático. Nesse último sentido a governança está relacionada à participação dos membros da sociedade nos processos decisórios mais amplos e na gestão pública. Governança democrática ou participativa envolve, assim, a constituição de mecanismos democráticos e deliberativos como forma de corrigir déficits democráticos e garantir *accountability*.

Em um contexto de racionalização da atividade estatal e busca pelo equilíbrio fiscal, as prioridades tornam-se mais disputadas e a ação pública deve ser pontual e efetiva. Mais do que nunca a atuação do gestor público dever-se-ia dar de forma proba, transparente, íntegra e alinhada aos interesses coletivos.

---

estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (IFAC, 2001): transparência, integridade e prestação de contas”.a Ainda neste relatório: “A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade”. Cf. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D4A14347>>. Acesso em: 1º set. 2019.

<sup>121</sup> “Um setor público transparente e responsável é crucial para não apenas os árabes, mas de todos os países, para enfrentar os desafios da globalização. Espera-se que quaisquer melhorias vinculadas às conclusões de pesquisas que melhorem o desempenho das instituições do setor público, por sua vez, reforcem a confiança do investidor e construam a confiança do público em geral na capacidade do Estado”. NAÇÕES UNIDAS. **Public Sector Transparency and Accountability in Selected Arab Countries: Policies and Practices.** Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/ELibrary%20Archives/2005%20Public%20Sector%20Transp%20and%20Accountability%20in%20SelArab%20Countries.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

<sup>122</sup> Cf. CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes.** In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194. ISBN 978-85-8110-015-9. Disponível em SciELO Books: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

Neste contexto de concorrência acirrada em função da limitação dos recursos públicos, aliada ao dever de contraprestação do representante, Marco Antônio Macedo<sup>123</sup> assevera:

Quando se alude à importância do orçamento em termos de definição de ganhadores e perdedores da ação do estado aquela concepção e as ideias dela decorrente devem ser respondidas por que é necessário entender essa definição no contexto de abertura e pluralismo de ideias da deliberação pública que deve nortear o processo institucionalizado de alocação de recursos públicos, isto é o processo orçamentário.

Assim, a conjugação entre técnica e política singulariza o orçamento público como um instrumento complexo, mas não indecifrável, de concretização de política pública. Sob a perspectiva da técnica, ele possibilita a consolidação da eficiência como meio de racionalizar a repartição dos recursos públicos e promoção da transparência como ferramenta que enseja o implemento de uma *accountability* contínua, que se traduz em princípio estruturante de uma Administração Pública centrada na moralidade. Já sob a perspectiva política, ele é o *locus* no qual se implementa a distribuição dos recursos públicos, após intenso debate acerca das necessidades que condicionam essa repartição.<sup>124</sup>

## 1.7 DA EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE PARA O MUNDO

O Orçamento Participativo Porto Alegre teve uma contribuição primordial ao desenvolvimento do OP no Brasil e no mundo. O peso da experiência foi tão grande que inspirou a adoção de instrumentos participativos na seara orçamentária em diversas cidades do país e do mundo. O Banco Mundial recomendou a inclusão do OP aos governos como um meio de estimular a educação política e fiscal da população e incrementar o controle social sobre a

---

<sup>123</sup> Cf. MACEDO, Marco Antônio Ferreira. A natureza jurídica do orçamento público e suas implicações para o seu processo decisório: um problema concreto da “Constituição Orçamentária” brasileira? In: **DIREITOS Fundamentais e Estado Fiscal – Estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 301.

<sup>124</sup> “Na política da escolha coletiva, é necessário explorar um intervalo diferente de investigação. Aqui, as instituições de escolha fiscal devem ser examinadas explicitamente. Não é mais possível que eles existam como um simples reflexo ou agregação de preferências individuais. Este exame requer uma especificação fundamental desde o início - a da função objetivo. Aqueles que estão preocupados com a maximização do bem-estar individual, chamada aqui de abordagem de interesse próprio, explorarão as relações entre instituições de escolha fiscal e bem-estar dos indivíduos. Aqueles que se preocupam diretamente com a obtenção de um acordo, chamado aqui de abordagem de interesse público, iniciarão a análise com as próprias instituições e a natureza do interesse público a ser atingido”. Cf. BURKHEAD, Jesse; MINER, Jerry. **Public Expenditure**. London e Basingstoke: The Macmillan Press, LTD, 1971, p. 171.

atividade pública, considerando-o “um exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil”.<sup>125</sup>

O OPPOA foi implantado em 1985, sob a gestão do então Prefeito Olívio Dutra, ao qual as administrações seguintes deram continuidade. Desde o modelo original, diversas alterações foram necessárias a fim de acomodá-lo às transformações demográficas e socioeconômicas às quais está sujeito o espaço urbano. Além disso, por ser o primeiro programa dessa natureza a ser realizado no Brasil, não havia uma fórmula previamente estruturada de desenvolvimento dessa “forma pública de poder civil não estatal”.<sup>126</sup>

Para Claudia Amaral e Francisco Toniolo, as principais características do OPPOA são<sup>127</sup>:

[...] a adoção dos mecanismos de democracia direta; a ampla participação dos cidadãos na tomada de decisões sobre os investimentos do município; a inversão de prioridades; a integração de políticas de gestão ambiental pública; a qualificação dos espaços públicos, entre outros.

Seus reflexos positivos ocorreram tanto no que tange ao aspecto interno da gestão municipal, exemplificado pela ampliação do OP para todas as regiões da cidade e pela apreciação de propostas de naturezas distintas, quanto ao aspecto externo, “que inclui o fim do clientelismo e a noção de que a cidade é para todos, com a participação crescente da sociedade”.<sup>128</sup>

A modelagem de execução do OPPOA serviu de inspiração à adoção das experiências no país. Sua tipologia básica envolve a procedimentalização do OP em sete etapas, a saber: fase do Detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços, da Discussão e Alteração do Regimento Interno, das Reuniões Preparatórias, das Assembleias Regionais e Temáticas, das Regiões e Temáticas, da Assembleia Municipal e da Análise das Demandas e Capacitação dos Conselheiros, descritas em ordem cronológica de realização.

<sup>125</sup> PORTO ALEGRE. **Histórico do Orçamento Participativo**. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=1129](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1129)>. Acesso em: 09 fev. 2020.

<sup>126</sup> AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do; CARVALHO, Francisco Toniolo. Democracia e Deliberação: a escolha popular das políticas públicas locais – O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPOA). **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32138>>. Acesso em: 20 fev. 2020, p. 469.

<sup>127</sup> Ibid., p. 469.

<sup>128</sup> Ibid., p. 472.

Durante a implementação das etapas descritas, Amaral e Toniolo<sup>129</sup> esclarecem que a participação cidadã aparece de forma direta nas reuniões Temáticas e nas reuniões Plenárias e por meio da eleição de representantes. Desse modo, nos encontros plenários, a população poderá externar suas demandas e eleger seus representantes. Os representantes eleitos para as funções de Conselheiros e Delegados “irão administrativamente impulsionar as etapas e ciclos do OP”. Ou seja, a eles cabe o papel de fazer a intermediação das pautas deliberadas conjuntamente e o Poder Executivo e de acompanhar internamente o processo legislativo orçamentário.

O OPPOA revolucionou a gestão democrática no âmbito municipal, pois proporcionou a descentralização do poder decisório, retirando o caráter meramente clientelista do Poder Público, que, não raras vezes, é cooptado por segmentos privados e transforma-se em meio de satisfação dos interesses meramente privados. Também permitiu o estímulo ao associativismo e a criação de uma nova forma de mobilização da comunidade que até então não existia.

Em 2015, foram contabilizadas a participação de 20.661 habitantes, último ano em que a Prefeitura de Porto Alegre atualizou o banco de dados do OPPOA. A gestão de Nelson Marchezan tem sido acusada, pela imprensa, de esvaziar o OP<sup>130</sup>, que deixou de aceitar novas propostas sob a justificativa do passivo de obras represadas e pendentes de destinação de recursos.

Segundo a Prefeitura local, o lançamento da plataforma OP Digital em Porto Alegre visa atender a demandas por meio eletrônico, dando celeridade ao processo de captação de demandas. No entanto os encontros pessoais são importantes para o desenvolvimento do sentimento de solidariedade. Não se trata de excluir a influência de novas tecnologias, mas entender que a participação orçamentária vai muito além do exercício do poder de escolha, ela envolve engajamento, estreitamento do sentimento de comunidade e capacidade de mobilização social.

A experiência do OP já foi realizada em locais como Brazov (Romênia), Svishtov (Bulgária), Kemyanets-Podilski (Ucrânia), Zaozerie (Rússia), Bangladesh e Mangaung (África do Sul), Charas Suwanmala (Tailândia), Saint-Dennis (França), Montevidéu (Uruguai), Seul e

---

<sup>129</sup> AMARAL, Cláudia Tannus Gurgel do; CARVALHO, Francisco Toniolo. Democracia e Deliberação: a escolha popular das políticas públicas locais – O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPOA). **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32138>>. Acesso em: 20 fev. 2020, p. 473.

<sup>130</sup> PORTAL ZERO HORA. **Orçamento Participativo completa 30 anos em busca de recursos e pegada digital**. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/08/orcamento-participativo-completa-30-anos-em-busca-de-recursos-e-pegada-digital-cjz8qs7uo01wx01qm9f836pve.html>>. Acesso em: 09 fev. 2020.

Gwangju (Coreia do Sul), Assunção (Paraguai) e Cascais (Portugal)<sup>131</sup>, dentre os mais variados exemplos espalhados pelo mundo.

Inclusive, Portugal desenvolveu pela primeira vez o OP de caráter nacional, no ano de 2017.<sup>132</sup> Parcela da doutrina defende que a tipologia adequada ao orçamento participativo é aquela circunscrita ao âmbito local, que ocorre em espaços de participação menores, capazes de facilitar a elaboração de propostas de caráter participativo e estreitamento do espírito comunitário, em linha com a ideia rousseauiana de participação.

Já outros autores tratam o tema do escalonamento<sup>133</sup> da experiência do orçamento participativo para a esfera nacional como uma forma de ampliação das práticas democráticas, como ocorreu com o OP Portugal<sup>134</sup>. Contudo não abrange o objeto da presente dissertação aprofundar essa discussão. Sendo assim, passa-se ao próximo tópico, no qual se pretende abordar o reflexo do OP no Brasil, bem como levantar eventuais críticas à sua adoção.

## 1.8 O OP NA REALIDADE BRASILEIRA 30 ANOS DEPOIS DE PORTO ALEGRE

Desde a implementação do OPPOA, uma série de outras experiências foram implementadas em cidades como Caxias do Sul, Gravataí, Chapecó, Barra Mansa, Vitória, Vila Velha, Recife, João Pessoa, Teresina, Santo André, Maricá, dentre outras. Conforme dados apontados pela Professora Claudia Gurgel<sup>135</sup>, até hoje mais de 350 municípios brasileiros desenvolvem modelagens de orçamento participativo.

Ao longo desse tempo, o OP desenvolveu diversas tipologias de implementação, que é a maneira pela qual se pretende operacionalizar a participação popular orçamentária. Não há uma tipologia predefinida, pois ela deve refletir as vicissitudes da realidade local e encontrar

---

<sup>131</sup> Cf. BANCO MUNDIAL. **Public Sector, Governance, and Accountability Series: Participatory Budgeting**. Disponível em: <<https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>>. Acesso em: jul. 2019.

<sup>132</sup> Informações retiradas do *site* oficial do programa na internet. Disponível em: <<https://opp.gov.pt/>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

<sup>133</sup> FALANGA, Roberto. **O Orçamento Participativo Portugal (OPP): que modelo de scaling up?** Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8565/1/BAPI\\_n14\\_Or%C3%A7amento.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8565/1/BAPI_n14_Or%C3%A7amento.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2019.

<sup>134</sup> “Neste artigo, importa refletir em torno do Orçamento Participativo Portugal (OPP), o primeiro orçamento participativo (OP) implementado à escala nacional no mundo. Essa reflexão tem como objetivo destacar as oportunidades e os desafios abertos pela sua primeira edição decorrida em 2017.2 Dada a tamanha importância que o OPP tem para o debate internacional sobre os OPs, o foco desta reflexão será o seu modelo de scaling up.” Cf. FALANGA. Op. Cit., p. 1.

<sup>135</sup> AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. Democracia Brasileira Participativa e o Orçamento Público na defesa dos Direitos Humanos. In PIREZ, Adilson Rodrigues; VIEIRA, Carlos Renato; BACHA, Rafael Duailibe (org.). **Políticas Públicas e Tributação**. 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2018, p. 33.

um melhor modelo de implementação de acordo com o perfil socioeconômico, demográfico e histórico daquela população.

Sandro Pereira Silva<sup>136</sup> aponta que a pluralidade tipológica representa uma dificuldade a mais para o estudo do OP. Nesse sentido, cada OP implementado demanda ao pesquisador que se aprofunde em sua metodologia. Nota-se que o grau de experimentalismo da iniciativa é muito alto em função do seu caráter de instituto em contínuo aperfeiçoamento. Tal observação é positiva, pois reflete a capacidade de adaptação do OP. Sua constante evolução visa atender a aspectos como a racionalidade necessária à ação pública, corrigir assimetrias na distribuição desses recursos e corresponder ao nível de ligação comunitária que a população possui.

Por exemplo, em um grande centro como a cidade de São Paulo, as demandas do OP seriam distintas daquelas necessárias ao implemento do projeto em João Pessoa, que é uma cidade menor em população e com um histórico de participação já fortalecido e presente até os dias de hoje.

Desse modo, a pluralidade metodológica do OP é resultado desse conjunto de fatores apresentados e reforça a plasticidade dos instrumentos de participação. A exemplo dos modelos eleitorais, que variam conforme o Estado no qual são implementados, o OP atende às peculiaridades regionais a fim de se tornar um instrumento cada vez mais próximo da população.

Em pesquisa desenvolvida no ano de 2009, Danielle Martins Duarte Costa<sup>137</sup> procurou analisar os 20 anos de implementação do orçamento participativo no Brasil, identificando aspectos como o número de habitantes por município que adotou o OP como prática de gestão democrática, o grau de institucionalização da experiência, sua dimensão participativa, percentual de receita destinada ao OP, entre outros.

A autora conclui que a maior dificuldade enfrentada pelos municípios se refere à exequibilidade de suas respectivas tipologias de orçamento participativo. Em seguida, aponta a inexecução<sup>138</sup> de algumas medidas deliberadas coletivamente como um dos fatores que colocam

---

<sup>136</sup> Cf. SILVA, Sandro Pereira. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira.** Instituto de pesquisa econômica aplicada, Brasília/Rio de Janeiro, jan. 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32202](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32202)>. Acesso em: 21 fev. 2020, p. 12.

<sup>137</sup> Cf. COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 15, n. 56, jan. 2010. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190>>. Acesso em: 21 fev. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3190>, p. 26.

<sup>138</sup> “Enquanto Vila Velha e Ipatinga realizaram 100% das obras do OP, Teresina, Jabuticabal, Gravataí, Caxias do Sul e Belém apresentam resultados bastante insatisfatórios. Porto Alegre, Belo Horizonte, Franca, Chapecó, Ribeirão Pires e Santo André também apresentam alto índice de cumprimento das demandas. Franca e Chapecó tiveram mais de 85% das obras demandadas já executadas, sendo que o restante depende apenas da existência de

à prova a credibilidade do OP mediante a população. Durante a execução orçamentária, o Poder Executivo distribuirá a receita reservada a seu órgão ou entidade de destino, que, por sua vez, transforma o recurso em atividade, constituindo-se essa em uma etapa crucial no que se refere ao poder de concretização dos direitos fundamentais por meio do orçamento.

Entretanto nem sempre a receita prevista será aquela auferida pelo Poder Público. O orçamento é um instrumento de planejamento do qual dispõe a autoridade competente para promover a alocação de recursos, o que não significa que o montante efetivamente programado chegará a ser arrecadado. E isso ocorre devido a inúmeros fatores: uma crise econômica pode frustrar a arrecadação de receitas tributárias, a queda no valor do barril do petróleo pode provocar a diminuição da receita originária proveniente dos *royalties* pela exploração do recurso mineral, a diminuição dos juros também é capaz de provocar a diminuição do fluxo de capital especulativo na economia do país, enfim, há uma infinidade de eventos que possuem impacto direto na contabilização das receitas públicas.

Segundo o Prof. Giacomoni<sup>139</sup>, há uma diferença entre a previsão da receita e sua efetiva arrecadação. Do mesmo modo que ocorre no âmbito privado, o orçamento não é uma peça exclusivamente indicativa. Em sentido contrário, ele possui um caráter orientador da ação pública e vincula-se à receita de fato auferida durante o exercício financeiro.

Tal compreensão leva a uma discussão profícua da doutrina acerca da natureza autorizativa ou impositiva do orçamento público. Para os que defendem que o orçamento tenha natureza impositiva, a execução das despesas previstas na lei orçamentária seria obrigatória; para aqueles que advogam doutrina contrária, o orçamento seria apenas uma peça de orientação do gestor público e de controle popular da atividade financeira do Estado.<sup>140</sup>

---

superávit no fim do exercício. Em Porto Alegre, desde a instituição do OP já haviam sido concluídos 83% das demandas regionais, 5% estavam em obras e 12% encontravam-se nas fases preliminares de execução. Em Belo Horizonte, desde as primeiras demandas no ano de 1993, 77% haviam sido concluídas e 23% encontravam-se em obra ou nas fases preliminares. Contudo há casos gravíssimos, como o município de Teresina, onde, no último ano da última gestão, nenhuma das 10 obras demandadas pelo OP foram executadas.

20 anos de participação.” Cf. COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 15, n. 56, jan. 2010. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190>>. Acesso em: 21 fev. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3190>, p. 19.

<sup>139</sup> Cf. GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 58.

<sup>140</sup> Cf. MACEDO, Marco Antônio Ferreira. A natureza jurídica do orçamento público e suas implicações para o seu processo decisório: um problema concreto da “Constituição Orçamentária” brasileira? In: **DIREITOS Fundamentais e Estado Fiscal – Estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Editora Juspodivm, p. 293 – 316, 2019; KANAYAMA, Roberto Luis. **Reflexões sobre o orçamento impositivo: as emendas individuais impositivas**. Belo Horizonte: Revista de Direito Público da Economia: RDPE, Belo Horizonte, v. 12, n. 47, p. 239-256, jul./set. 2014; MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 4, out./dez. 2015, p178-186. Disponível em <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4677>. Acesso em: 15 jun. 2019; Cf. OLIVEIRA. Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 4. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

Denotar caráter impositivo ao orçamento produz como consequência um comprometimento total das finanças públicas à previsão orçamentária. Ao mesmo tempo, considerá-lo como autorizativo pode originar a perda da sua densidade normativa transformando-o em mera peça decorativa do arcabouço jurídico vigente.

No âmbito do OP, essa querela tem um reflexo sensível, pois caso se considere que o orçamento é apenas autorizativo, as deliberações realizadas em âmbito coletivo poderiam simplesmente não ser executadas, impedindo qualquer efeito prático do projeto. E, ao contrário, prover caráter obrigatório à execução orçamentária proveniente de deliberação participativa resulta em uma certeza maior de concretude às demandas diretamente elaboradas pelo grupo.

A recente Emenda Constitucional n.º 100 modificou o art. 165 da CRFB, acrescentando-lhe o §10, que determina que “a administração terá o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Desse modo, o poder constituinte derivado dotou a lei orçamentária de grau de imperatividade tal que a execução de programação orçamentária poderia, inclusive, ser objeto de controle de constitucionalidade pelo Judiciário.

É cedo para dimensionar os efeitos dessa emenda no ordenamento jurídico, mas, em matéria publicada pelo site Jota, o professor Marcus Abraham<sup>141</sup> defende a consagração dessa impositividade orçamentária como uma conquista para a consolidação dos direitos fundamentais:

É necessário compreender que o orçamento público impositivo é um instrumento democrático e fundamental para o desenvolvimento da nação brasileira, e que a execução em sua plenitude, ressalvadas as limitações legais, financeiras ou técnicas, é um imperativo para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana. Do contrário, insistir em ler o novo texto do § 10 do artigo 165 da Emenda Constitucional n.º 100/2019 como “mais do mesmo” – e não como a consagração da impositividade – configuraria um grande retrocesso de todo o processo evolutivo da ciência orçamentária.

Na cidade de João Pessoa, o OP, que então se chamava Orçamento Democrático, tinha caráter impositivo. Com tal perspectiva, a Lei Municipal n.º 11.903/10 dispunha que todas as demandas provenientes dos Ciclos Participativos deveriam ser executadas durante o exercício financeiro subsequente à aprovação do OP. Entretanto esse dispositivo foi suprimido quando o

---

<sup>141</sup> ABRAHAM, Marcus. **Sobre a Emenda Constitucional n.º 100**: a certeza da impositividade orçamentária Quem sabe o velho estigma de que os orçamentos no Brasil são ‘peças de ficção’ pode começar a ser superado? Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/sobre-a-emenda-constitucional-no-100-a-certeza-da-impositividade-orcamentaria-04072019>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

Orçamento Democrático passou a chamar-se Orçamento Participativo<sup>142</sup>, regulado pela Lei Municipal n.º 12.539, promulgada no ano de 2013, conforme foi aprofundado em capítulo específico deste estudo.

De todo modo, ainda que o processo participativo não seja propriamente vinculante ao Executivo, abrir a oportunidade para o debate em matéria orçamentária com a inclusão de novos atores representa uma vitória substancial para a democracia e o exercício da cidadania<sup>143</sup> e consolidação de espaços de participação política.

Não se deve desprezar que o OP possui um caráter pedagógico na construção da consciência política a partir do debate sobre as questões que afetam a comunidade. Ele possui também uma função educativa de desenvolver o sentimento de solidariedade entre os indivíduos que pertencem a determinada comunidade.<sup>144</sup> Nesse sentido, novamente recorrendo às lições de Pateman<sup>145</sup>, deve-se lembrar de que:

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente um do outro. A existência de instituições representativas a nível nacional não é suficiente para a democracia; para a participação máxima de todas as pessoas nesse nível, a socialização, ou 'treinamento social', para a democracia deve ocorrer em outras esferas, a fim de que as atitudes individuais necessárias e as qualidades psicológicas possam ser desenvolvidas. Esse desenvolvimento ocorre através do processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa, educativa no sentido mais amplo, incluindo tanto o aspecto psicológico quanto o ganho de prática em habilidades e procedimentos democráticos. Portanto, não há nenhum problema especial sobre a estabilidade de um sistema participativo; é auto-sustentável através do impacto educativo do processo participativo. A participação desenvolve e promove as próprias qualidades necessárias para ela; quanto mais indivíduos participam, mais capazes se tornam para fazê-lo. As

<sup>142</sup> RODRIGUES, Vaulene de Lima. **Avanços e Limites da Democracia Participativa**: Uma análise da experiência do Orçamento Participativo no município de João Pessoa. 2015. 55f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Tecnólogo em Gestão Pública) – UFPB, João Pessoa, 2015, p. 55.

<sup>143</sup> “Nos arranjos sociais coletivos, os discursos travados que visam ao consenso acontecem nas esferas públicas criadas ao longo das últimas décadas, e que formam os novos espaços públicos de debates entre Poder público e sociedade, além das tradicionais arenas legislativas. Esses novos espaços de atração coletiva elevam o tom da participação em temas que interessam diretamente a todos da coletividade”. Cf. AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. **Democracia e Participação Conquistas da Cidadania Brasileira nos 28 anos de Constituição**. Revista Interdisciplinar de Direito, v. 13, n. 2, p.135-155, jul. /dez. 2016. DOI: 10.24859/fdv.2016.2009. Disponível em <http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/81/59>. Acesso em: 18 ago. de 2019.

<sup>144</sup> “De um modo geral, as experiências analisadas neste trabalho mostraram que o Orçamento Participativo é bem mais do que uma mera abertura do orçamento público, ou parte dele. É um processo amplo, que envolve a construção de um espaço de democracia participativa, no qual os cidadãos desenvolvem a capacidade de participar politicamente e de tomar decisões relativas à comunidade onde vivem” Cf. COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 15, n. 56, jan. 2010. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190>>. Acesso em: 21 fev. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3190>.

<sup>145</sup> Cf. PATEMAN, Carole. **Participation and The Democratic Theory**. Melbourne: Cambridge University Press, 1970, p. 41.

hipóteses subsidiárias sobre participação são que ela tem um efeito integrador e ajuda na aceitação de decisões coletivas.

Segundo Danielle Costa<sup>146</sup>, outras causas apontadas pelos municípios analisados para a referida dificuldade na implementação do OP consistiram na falta de planejamento, dificuldades financeiras, incapacidade técnica dos membros ou o fato de a gestão passada ter deixado as chamadas “heranças políticas” que oneram o orçamento, com isso, impedindo que novos gestores tenham margem para a implementação de seu programa de governo.

Com efeito, os problemas relacionados supra existem e inviabilizam a implementação do orçamento participativo, mas esses não são problemas exclusivos do OP. As dificuldades mencionadas pela autora, na verdade, são enfrentadas (e criadas também) por administrações municipais que não adotam o OP como modelagem de confecção de lei orçamentária. Grande parte dessas prefeituras recorre aos argumentos suprarrelatados para não implementar as políticas públicas às quais seus respectivos Chefes do Executivo se comprometeram em época de campanha.

Assim, não é possível concluir pela ineficiência do orçamento participativo com base apenas em uma análise empírica que leva em conta a execução orçamentária, pois há outros valores que envolvem e qualificam a prática do OP. É preciso observar que o caráter pedagógico do OP como ferramenta de construção da cidadania possui um efeito difícil de se mensurar em dados.

Não se trata de rejeitar a execução orçamentária como um indicativo do real impacto do OP em termos de concretização de políticas públicas, mas de considerar também que há outros objetivos específicos a cada tipologia de OP a serem alcançados, como a inclusão de regiões desprivilegiadas no debate político e do processo de resgate da dignidade desses moradores pelo exercício da cidadania.

Por isso, deve-se buscar a ampliação da participação popular no âmbito das experiências participativas a fim de se reforçar a relevância do tema do orçamento público e dos efeitos gerais e específicos da participação política. Nas palavras de Olívio Dutra<sup>147</sup>, o OP

[...] é uma ideia de construção coletiva, de baixo para cima, profundamente democrática, porque tu vai na raiz dos problemas que podem gerar, inclusive, na corrupção, tu vai eliminando já pela raiz essa ideia do prefeito, com a sua vaidade, que determina onde é que vai o dinheiro, o empresariado impõe a obra que ele quer

---

<sup>146</sup> Cf. COSTA. Op. Cit., p. 26.

<sup>147</sup> BRASIL DE FATO. **Olívio Dutra: “O povo tem que ser sujeito e não objeto da política”**. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/09/23/olivio-dutra-o-povo-tem-que-ser-sujeito-e-nao-objeto-da-politica/>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

fazer para ganhar dinheiro. Com o Orçamento Participativo tu defines prioridades, não segundo a vaidade do governante, ou a pressão do setor económico, mas segundo as necessidades, e aí tu planejas, com clareza e aumentas o controlo público sobre a execução do que foi aprovado nos conselhos do Orçamento Participativo e depois referendado pelo poder legislativo. Não é o conselho que transforma a proposta do orçamento em lei, evidente, mas a proposta que o executivo encaminha para o legislativo vindo do processo do orçamento participativo vai ser fecundada com coisas importantes segundo as necessidades da comunidade e um desenvolvimento mais parelho, mais enraizado e humanizado que o poder legislativo não pode violentar.

Sob tal conjuntura, o compartilhamento do processo decisório de alocação de recursos públicos tem, como primeiro impacto, limitar o poder político dos representantes eleitos pelo voto. Como efeito de seu potencial educativo, os mecanismos de participação e deliberação também vão acabar por esclarecer o cidadão acerca de questões elementares ao funcionamento da democracia, como a correlação entre receitas e despesas orçamentárias, o funcionamento do processo orçamentário e as atribuições das estruturas de representação tradicionais.

Tais elementos oferecem substrato teórico para que o indivíduo controle de forma assertiva a atuação do gestor público e cobre do representante a concretização das promessas de campanha e das demandas populares consubstanciadas pelo OP. Todas essas transformações ocorrem à luz de uma ótica distributiva<sup>148</sup>, posto que, a depender da modelagem, o OP descentraliza a destinação dos recursos públicos, direcionando-os para áreas menos favorecidas da cidade.

Assim, após esses quase trinta anos desde a implementação do paradigmático OPPOA, é preciso valorizar o OP como um dos instrumentos de democracia participativa que permite à sociedade alcançar espaços de atuação antes cingidos apenas aos representantes eleitos. Em suma, ele representa uma proposta contínua de rearranjo dos poderes instituídos, funcionando como canal de comunicação entre os membros de um bairro ou comunidade e aqueles que possuem a atribuição de dar um destino aos recursos públicos. Sem olvidar do seu papel pedagógico, que insere o cidadão nas discussões sobre a gestão pública, ensinando-lhe sobre aspectos da política fiscal, direito de intervenção no espaço público e controlo social da ação política, o que lhe confere a qualidade de incrementar a legitimidade democrática ao modelo representativo tradicional.

---

<sup>148</sup> Cf. AMARAL, Cláudia Tannus Gurgel do; CARVALHO, Francisco Toniolo. Democracia e Deliberação: a escolha popular das políticas públicas locais – O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPOA). **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32138>>. Acesso em 20 fev. 2020, p. 464.

#### **4. ESTUDO DE CASO: OS 15 ANOS DE OP EM JOÃO PESSOA – EXPERIMENTALISMO E EVOLUÇÃO DA FERRAMENTA DO OP NA GESTÃO DA CIDADE**

Conforme a introdução desta dissertação, a proposta do presente trabalho abrangeu a análise empírica da experiência do OP em João Pessoa, que, em 2020, completa 15 anos desde a primeira previsão normativa cuidando do assunto.

Contudo a participação popular no processo democrático da gestão municipal de João Pessoa não teve início com o orçamento participativo. Por isso, antes de tratar especificamente do OP João Pessoa, foi necessário fazer uma contextualização da participação no âmbito municipal. O OP não nasceu como proposta de gestão democrática da cidade de forma espontânea, ocorrendo um processo de gradativa inserção da participação cidadã no contexto democrático pessoense que aborda nas próximas linhas.

##### **4.1. A CIDADE DE JOÃO PESSOA E SUAS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS**

João Pessoa é uma cidade com 723.515 habitantes<sup>149</sup>, com um modelo extrativista de ocupação e desenvolvimento urbano<sup>150</sup> que iniciou com a colonização portuguesa de exploração, realizada ao longo dos séculos XVI, XVII e XVIII, e perpetuou-se com o plano de urbanização nacional, da década de 1950, que concentrou a industrialização na região Sudeste, relegando funções secundárias à economia nordestina.<sup>151</sup>

O paulatino descaso do Poder Público com o Nordeste gerou uma necessidade de mobilização social incessante na população. Para que o povo tivesse acesso aos bens e serviços públicos essenciais, era preciso se unir e lutar para tanto. Assim, a forte organização comunitária marcou a história de João Pessoa, com a presença das igrejas, dos grupos comunitários de atenção a crianças carentes e mulheres, bem como as associações de moradores que passaram a exercer um papel essencial na luta por representatividade e pela melhoria das suas próprias condições de existência.

---

<sup>149</sup> Dados obtidos pelo último Censo IBGE realizado na região. Cf. IBGE. **João Pessoa PB – IBGE Cidades**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/joao-pessoa>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

<sup>150</sup> UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **A Topografia Social de João Pessoa**. Disponível em: <[http://www.cchla.ufpb.br/nepps/wp-content/uploads/2017/05/TOPOGRAFIA\\_SOCIAL-JP.pdf](http://www.cchla.ufpb.br/nepps/wp-content/uploads/2017/05/TOPOGRAFIA_SOCIAL-JP.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2020.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 38.

Em tal contexto, a participação teve como primeiro marco institucional a criação dos Conselhos Gestores Municipais, em 1974. Segundo a Prefeitura, sua função é servir de canal de comunicação entre a população e os responsáveis pela condução da gestão pública, bem como pela fiscalização de seus respectivos campos de atuação.

Hoje, o Município de João Pessoa possui 12 (doze) Conselhos em funcionamento, abrangendo áreas como Defesa do Consumidor, Assistência Social, Saúde, Transparência Pública e Combate à Corrupção, Meio Ambiente e Turismo.

O Conselho de Educação é o mais antigo deles e foi instituído com os Decretos Municipais n.º 519 e 559, ambos do ano de 1974. Conforme explicitado no capítulo 3 desta dissertação, os conselhos possuem função majoritariamente deliberativa e servem de plataforma à oitiva de demandas dos mais variados setores da sociedade interessados na promoção de política pública em sua área de atuação. Vaulene Rodrigues<sup>152</sup> esclarece que os Conselhos de Educação possuem funções pospositivas, consultivas, mobilizadores, deliberativa e normativa.<sup>153</sup>

O Conselho Municipal de Saúde também atende à proposta descentralizadora na formulação de políticas públicas, por meio da integração dos diversos atores no debate político. Constituído por representantes dos mais diversos setores da sociedade civil, os Conselhos exercem a fiscalização e viabilizam a negociação de propostas com o fito de direcionar os recursos públicos para diversas áreas prioritárias na gestão da saúde municipal.<sup>154</sup>

No Município de João Pessoa, realizam-se Conferências Municipais em áreas com alta demanda social, como saúde, educação, assistência social a idosos, crianças e adolescentes, bem como políticas para mulheres. Elas fazem parte de um projeto de gestão interfederativa de políticas públicas, funcionando como meios de vocalização de demandas em âmbito municipal e que servirão de parâmetro para a condução das conferências nos demais níveis da federação.

Com efeito, apesar de a CRFB ressaltar a necessidade de adoção de políticas participativas e deliberativas, não há, em seu texto, dispositivo indicando que a política urbana deva ser realizada à luz de iniciativas dessa natureza.

---

<sup>152</sup> Vaulene Rodrigues é a atual secretária adjunta da Secretaria de Desenvolvimento e Controle Urbano (SEDURB) de João Pessoa e foi responsável pela elaboração de minucioso trabalho sobre o tema, o qual nos auxiliou imensamente com a sistematização da participação em João Pessoa.

<sup>153</sup> RODRIGUES, Vaulene de Lima. **Avanços e limites da democracia participativa: Uma análise da experiência do Orçamento Participativo no município de João Pessoa**. 2015. 91 f. TCC (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1799/1/VLR18082017.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020, p. 39.

<sup>154</sup> Ibid., p. 40.

A gestão participativa no contexto urbano passa a encontrar suporte normativo com o Estatuto da Cidade, promulgado em 2001. Bem antes disso, em 1992, a Lei do Plano Diretor da cidade de João Pessoa já estipulava em seu inciso XII, art. 4º, dispositivo com o seguinte conteúdo:

Considera-se exigência para o ordenamento e gestão do espaço urbano, conforme o disposto pelas Constituições Federal e do Estado e pela Lei Orgânica para o Município de João Pessoa, o cumprimento das seguintes condições fundamentais:  
XII - o sistema de planejamento do Município terá suas atribuições comprometidas com a continuidade dos estudos e diagnóstico das peculiaridades locais, as quais deverão orientar permanentemente as revisões do Plano Diretor de forma a torná-lo sempre atual, participativo e democrático;

Conforme expresso na Mensagem n.º 80<sup>155</sup> da aludida lei, o Plano Diretor deveria ser um instrumento “aprovado num processo legítimo e participativo”. Desde então, o principal instrumento de planejamento urbanístico deve garantir a participação “da sociedade e de seus respectivos representantes, garantindo o concurso da população para opinar sobre o projeto de cidade, no Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), da Secretaria de Planejamento Urbano”.<sup>156</sup>

No entanto, em maio de 2019, foi realizada audiência pública com o intuito de reivindicar uma atuação mais profunda e significativa da sociedade civil no processo de revisão do Plano Diretor municipal. Segundo Karine Oliveira<sup>157</sup>, representante do Fórum Plano Diretor Participativo, “da maneira como as audiências públicas ocorrem atualmente, não há espaço para que sociedade civil e órgãos públicos terem (*sic*) incidência política verdadeira”.

A audiência pública<sup>158</sup> contou com a participação de Arnobio Viana, presidente do Tribunal de Contas da Paraíba (TCE/PB), Pedro Rossi, presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil na Paraíba (IAB.PB), Karine Oliveira, representante do Fórum Plano Diretor Participativo, Marco Suassuna, representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Paraíba (CAU/PB), Andréa Porto Sales, pesquisadora do Núcleo de Políticas Públicas e

---

<sup>155</sup> RODRIGUES, Vaulene de Lima. **Avanços e limites da democracia participativa: Uma análise da experiência do Orçamento Participativo no município de João Pessoa**. 2015. 91 f. TCC (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1799/1/VLR18082017.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020, p. 40.

<sup>156</sup> JOÃO PESSOA. Lei do Plano Diretor da Cidade de João Pessoa. 1992, p. 1.

<sup>157</sup> BRASIL DE FATO. **Plano Diretor de João Pessoa é discutido em audiência pública**. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/05/24/plano-diretor-de-joao-pessoa-e-discutido-em-audiencia-publica/>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

<sup>158</sup> BRASIL DE FATO. **Plano Diretor de João Pessoa é discutido em audiência pública**. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/05/24/plano-diretor-de-joao-pessoa-e-discutido-em-audiencia-publica/>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal da Paraíba e Roberto Guilherme, representante do Fórum Estadual de Reforma Urbana e do Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Diante do exposto, torna-se evidente o envolvimento da população de João Pessoa no processo democrático que se externa mediante espaços e recursos institucionais, que são o reflexo de anos de educação participativa.

Ainda, conforme o minucioso trabalho monográfico de Vaulene, a Lei n.º 10.429, de 2005, criou a Secretaria da Transparência<sup>159</sup>, responsável pela difusão de informações sobre a gestão pública municipal. Inicialmente, a Setransp dividiu-se em três setores: a Ouvidoria Municipal, Controle Interno e Orçamento Democrático. Dentre elas, a última possui maior relevância para o desenvolvimento do presente trabalho. A criação de uma Coordenadoria para o Orçamento Democrático, enquanto ele ainda era uma das promessas de campanha do então candidato Ricardo Coutinho (PSB), representou o início do reconhecimento institucional do OP como metodologia de participação democrática.

Segundo Vaulene<sup>160</sup>:

Foram necessários cinco (5) anos depois da institucionalização do Sistema de Orçamento Democrático para que sua estrutura fosse corrigida, com dados claros sobre seu objetivo, sua metodologia e seu corpo técnico criando-se assim a Coordenadoria do Orçamento Democrático.

Atualmente, a Secretaria da Transparência fornece informações com relação aos mais diversos aspectos da gestão pública, como licitações e contratos, pessoal, convênios e transferências, planejamento e orçamento, bem como a distribuição da receita e da despesa. Tamanha é a relevância da transparência ativa que os órgãos de controle externo periodicamente fiscalizam a qualidade dos portais desta natureza, verificando a atualização das informações, sua profundidade e agilidade no atendimento aos questionamentos populares.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> A SETRANSP tem sido reconhecida, nacionalmente, pela sua importância estratégica dentro de uma gestão municipal, atuando para tornar público as ações realizadas pelo governo municipal, estabelecer os fundamentos para o conhecimento, avaliação e discussão, por parte da população, das políticas públicas da Prefeitura de João Pessoa.

<sup>160</sup> RODRIGUES, Vaulene de Lima. **Avanços e limites da democracia participativa**: Uma análise da experiência do Orçamento Participativo no município de João Pessoa. 2015. 91 f. TCC (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1799/1/VLR18082017.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020, p 50.

<sup>161</sup> A fim de aprofundar a abordagem aqui trabalhada, a pesquisadora enviou *e-mail* solicitando maiores informações que eventualmente a Prefeitura pudesse ter sobre a experiência de OP na cidade de João Pessoa, no dia 12 de janeiro. Até o presente momento, todavia, não foi recebida nenhuma resposta do programa.

Neste contexto institucional favorável à participação e de estímulo à descentralização da gestão municipal, surgiu o Orçamento Democrático. Desse modo, observa-se a existência de um ambiente receptivo às iniciativas dessa qualidade. Todas as transformações descritas são fruto de uma paulatina luta política iniciada em 1974, renovada a partir dos anos de 1990, com a redemocratização brasileira e estimulada nos anos 2000.<sup>162</sup>

Como resultado desse processo, viu-se o orçamento participativo passar de uma coordenadoria inserida na Setransp para uma das ferramentas de maior força na construção da gestão democrática municipal de João Pessoa. Uma vez que foram apresentados os principais instrumentos de deliberação participativa da cidade, passa-se a estudar especificamente a experiência de OP no município e como ela foi se aperfeiçoando desde a sua implementação, ocorrida em 2005.

#### 4.2. OS PRIMEIROS ANOS DA EXPERIÊNCIA: DE 2004 À PROMULGAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N.º 11.903/10

O OP João Pessoa nasceu com o nome de Orçamento Democrático e alcançou a qualidade de Secretaria Executiva apenas com o advento da Lei Municipal n.º 11.903/10, momento que “fica institucionalizado, no âmbito da Administração Pública, o Orçamento Democrático do Município de João Pessoa”.<sup>163</sup>

Ao comparar o organograma da antiga Coordenadoria do OD com o da Secretaria Executiva, Vaulene Rodrigues<sup>164</sup> elaborou quadro onde se observa ampliação sensível dos setores da administração entre ambos. Outrora, a estrutura administrativa era composta por 3 (três) setores, quais sejam: divisão de consultas, reclamações e sugestões, e divisão pesquisa e divulgação. Após a alteração legislativa, a Secretaria passou a contar com Gabinete do Secretário(a) Executivo(a) do Orçamento democrático e suas respectivas assessorias, divisão de Acompanhamento Regional, divisão de Informação e Banco de Dados, Divisão de Acompanhamento Orçamentário, Diretoria de Apoio Logístico, Divisão de Eventos e Divisão de Transportes.

---

<sup>162</sup> O projeto foi iniciado pelo PSB e, posteriormente, continuado pela gestão petista.

<sup>163</sup> Art. 1º, *caput*, da Lei Municipal 11.903/10.

<sup>164</sup> RODRIGUES, Vaulene de Lima. **Avanços e limites da democracia participativa: Uma análise da experiência do Orçamento Participativo no município de João Pessoa**. 2015. 91 f. TCC (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1799/1/VLR18082017.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020, p. 50-51.

Vale mencionar<sup>165</sup> que a experiência encontrou resistência inicial por parte dos ocupantes de cargos em instituições tradicionais do modelo representativo, como o Poder Legislativo. Temendo perder sua importância, os vereadores pessoenses não se mostraram receptivos à iniciativa.

Contudo a referida lei propiciou avanços significativos para o desenvolvimento do OP na cidade de João Pessoa, elencando seus princípios, objetivos, estruturação dos Ciclos do Orçamento Democrático e criação do Conselho do Orçamento Democrático.

Estabeleceu-se, então, que o Orçamento Democrático seria de competência do Poder Executivo Municipal, com o auxílio das Secretarias e Órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta do Município de João Pessoa.<sup>166</sup>

Além disso, o Regimento Geral do Orçamento Democrático, ainda disponível em *site* oficial, teve como finalidade ofertar informações detalhadas sobre o funcionamento do ciclo, etapas, atribuições de Delegados e Conselheiros, bem como das Comissões de Fiscalização, conforme determinação do art. 11 da Lei n.º 11.903/10.<sup>167</sup>

O Conselho Democrático Participativo, órgão de caráter permanente, cuja atribuição consistia em “organizar e coordenar as reuniões com Secretários e Técnicos da Gestão Municipal para planejar as Leis Orçamentárias, de acordo com as prioridades e demandas eleitas no ciclo do Orçamento Democrático; e acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, no que se refere às prioridades de demandas de cada Região Orçamentária”.<sup>168</sup>

Este é um dos espaços deliberativos do Orçamento Democrático por meio do qual se “discutia e analisava o Plano de Investimentos, de acordo com as prioridades eleitas pela

---

<sup>165</sup> RODRIGUES, Vaulene de Lima. **Avanços e limites da democracia participativa:** Uma análise da experiência do Orçamento Participativo no município de João Pessoa. 2015. 91 f. TCC (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1799/1/VLR18082017.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020, p. 53.

<sup>166</sup> Art. 4º, § 2º, da Lei Municipal 11.903/10.

<sup>167</sup> Art. 5º Na forma prevista no art. 11 da presente lei, o Regimento Interno do Orçamento Democrático deverá conter, entre outras finalidades:

I - os fins de cada etapa do Ciclo do Orçamento Democrático;

II - os requisitos para a eleição dos delegados e conselheiros;

III - as atribuições e deveres dos delegados e conselheiros;

IV - o modo de constituição e funcionamento dos órgãos consultivos e administrativos do Ciclo do Orçamento Democrático.

<sup>168</sup> Art. 4º, da Lei Municipal 11.903/10.

Assembléia Regional do Orçamento”.<sup>169</sup> Tal estrutura é reproduzida no OP, com algumas alterações redacionais, sem relevância prática.

Por fim, a Lei Municipal n.º 12.423/2012 alterou o Orçamento Democrático, dessa forma, promovendo às dotações orçamentárias provenientes dos processos de participação e deliberação populares o caráter impositivo.<sup>170</sup> Conforme se destacou em tópico específico, a impositividade obriga o Chefe do Executivo a executar todas as demandas dessa natureza. Ou seja, este só estaria desobrigado a fazê-lo diante de inviabilidades justificadas de caráter técnico e econômico, sob pena de responsabilização do Prefeito Municipal. Porém tal norma não teve duração muito longa e resistiu apenas até sua revogação, em 2013, pela Lei n.º 12.539/13, que modificou a antiga Lei do Orçamento Democrático.

Em que pese a narrativa feita até o momento, a atual configuração da iniciativa possui algumas distinções no que concerne à tipologia desenvolvida sob a égide da Lei do Orçamento Democrático. Sendo assim, pretendeu-se descrever os principais marcos institucionais que caracterizaram os primeiros anos da evolução do OP em João Pessoa. A seguir, são tratadas as mudanças provocadas pela Lei n.º 12.539/13.

#### **4.2.1. Principais alterações da Lei Municipal n.º 12.539/13 na tipologia do OP João Pessoa**

Ao assumir a Prefeitura de João Pessoa, Luciano Cartaxo, do PT, alterou a estrutura do Orçamento Democrático para Orçamento Participativo. Foram desenvolvidas algumas inovações, como o Orçamento Participativo Digital, o Plano Plurianual Participativo e o Orçamento Participativo Criança e Adolescente Além disso, o OP deixou de ser impositivo<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup> Art. 14, a, 1. Cf. JOÃO PESSOA. Regimento Geral do Orçamento Democrático. Disponível em <[http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/03/regimento\\_OD\\_2010.pdf](http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/03/regimento_OD_2010.pdf)>. Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

<sup>170</sup> RODRIGUES, Vaulene de Lima. **Avanços e limites da democracia participativa**: Uma análise da experiência do Orçamento Participativo no município de João Pessoa. 2015. 91 f. TCC (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1799/1/VLR18082017.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020, p. 53.

<sup>171</sup> RODRIGUES, Vaulene de Lima. **Avanços e limites da democracia participativa**: Uma análise da experiência do Orçamento Participativo no município de João Pessoa. 2015. 91 f. TCC (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1799/1/VLR18082017.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020, p. 52.

O mais recente ato normativo ampliou o rol de princípios referentes ao OP em comparação ao dispositivo anterior, estabelecendo as seguintes premissas básicas concernentes à participação democrática em matéria financeira:

- I - o empoderamento da sociedade, através da sua participação na gestão pública municipal;
- II - o estabelecimento do controle social, através de mecanismos de prestação de contas e de transparência das políticas públicas;
- III - formação de uma consciência crítica coletiva dos munícipes; e
- IV - fomento e incentivo às culturas de corresponsabilidade na condição dos destinos e vivências da cidade entre poderes constituídos e população;"
- V - a ampliação da participação popular.

Os aludidos princípios revelam uma preocupação do legislador municipal com as finalidades ínsitas ao OP levantadas pela doutrina. Assim, uma análise dos incisos I e II permitem associá-los à capacidade que o orçamento público dispõe de promover governança e “*accountability*”. Neste sentido, os incisos exigem que o gestor público preste contas de sua atuação, possibilitando o controle social exercido sobre a destinação das receitas arrecadadas. Trata-se da tradução do princípio republicano em norma à qual deve ser dada concretude.

O inciso III, por sua vez, atende à finalidade pedagógica do OP. Em linha com as lições de Barber, Pateman e Rousseau, observa-se que o legislador procurou estimular o caráter educativo que as ferramentas de participação democrática podem exercer na construção da cidadania ativa e consciência do cidadão sobre as limitações da gestão pública.

Como reflexo do inciso anterior, o inciso IV estimula o sentimento de corresponsabilidade entre o poder instituído e a população em relação ao destino dos recursos públicos. Em razão do exposto, há uma inversão na lógica da relação entre a população e o erário que, antes, era passiva e passa a ser ativa. Sendo assim, o cidadão não percebe uma escola ou obra em um bairro como fruto da escolha do representante eleito, mas como resultado da sua participação, o que estimula a preservação e cuidado com os bens coletivos.

Ainda no exame da Lei n.º 12.593/13, o legislador inseriu a ampliação da participação no rol dos princípios até então estabelecidos pela lei anterior. Em grande medida, a inserção desse princípio significa uma adaptação do sistema representativo liberal à elevação da exigência do grau de legitimidade política nas democracias contemporâneas.

Além do exposto, foram criados o Orçamento Participativo Criança e Adolescente (OPCA), o Orçamento Participativo Digital (OP Digital) e o Plano Plurianual Popular (PPA Popular), que são mecanismos de aprofundamento da experiência participativa no campo

orçamentário. Assim, a inclusão do cidadão no processo orçamentário não se dá de forma pontual, mas engloba todos os tipos de leis orçamentárias dispostas pelo ordenamento.

Nos termos dispostos pela CRFB, o PPA consiste em um plano de governo de médio a longo prazo, no qual serão definidas as diretrizes, objetivos e metas a serem implementados durante a gestão do representante eleito. O PPA tem duração de 4 (quatro) anos, o que confere à participação um grau de longevidade maior do que as permitidas por outras modalidades de leis orçamentárias.

Já o OPCA visa levar a educação cidadão para as escolas da região. A iniciativa tem como prioridade conscientizar crianças e adolescentes da necessidade da participação política e como ela pode servir de instrumento para intervenção no ambiente político.

O OPCA é realizado em parceria com a Secretaria de Educação. Conforme explicou o coordenador da inovação, Sr. Paolo Correia<sup>172</sup>, “a ação tem como objetivo o estímulo à participação cidadã e ao protagonismo dos alunos e alunas da Rede Municipal de Ensino na indicação de melhorias nas escolas que estudam”.

No ano de 2017, segundo o *site* da Prefeitura Municipal de João Pessoa, o OPCA foi dividido em duas etapas. Na primeira, realizaram-se assembleias para eleição de demandas e construção do Conselho. Na segunda etapa, os conselheiros representaram suas escolas nas formações.<sup>173</sup>

A Prefeitura de João Pessoa<sup>174</sup> informa que as competências do referido Conselho consistem em

[...] participar, propor e debater temáticas diversas, fiscalizar e acompanhar o cumprimento das demandas propostas por eles em suas escolas, assim como o desenvolvimento das ações e dos serviços e atuar como protagonistas no processo de multiplicação e de consolidação da democracia participativa da comunidade escolar no município.

Vale observar que a iniciativa não tem como proposta exclusivamente atender às demandas específicas de melhorias nas unidades da educação<sup>175</sup>. Seu objetivo mais amplo é auxiliar na formação cidadã da criança e adolescente.

---

<sup>172</sup> JOÃO PESSOA. **OPCA estimula participação cidadã na comunidade escolar**. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/opca-estimula-participacao-cidada-na-comunidade-escolar/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

<sup>173</sup> Ibid.

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> JOÃO PESSOA. **Alunos da Escola Municipal Aruanda participam de atividades do OPCA**. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/alunos-da-escola-municipal-aruanda-participam-de-atividades-do-opca/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

Outra inovação digna de algumas observações trata-se do OP Digital. A realização do OP também por meio eletrônico teve como proposta garantir a participação popular na construção de forma mais abrangente. Com isso, a Prefeitura visou que a participação popular digital ocorresse através da transmissão do conteúdo das reuniões pela internet e pela possibilidade de a população escolher três demandas de OP a serem inclusas no orçamento público pela internet.<sup>176</sup> Desse modo, as então audiências regionais seriam transmitidas eletronicamente com a possibilidade de o cidadão formular suas propostas e emitir suas opiniões via redes sociais.

O OP Digital permite a participação de pessoas que não podem se deslocar ao local onde são realizados os encontros participativos. Por esse viés, ele exerce uma importante função de ampliação da experiência participativa. Todavia grande parte da doutrina defende que a participação popular nos processos democráticos deva ocorrer presencialmente. E isso porque as modalidades remotas de participação acentuariam o caráter individualista da democracia liberal e esvaziariam a importância do caráter coletivo dessas iniciativas. Não custa reforçar que o participacionismo tem como função estimular o espírito e a solidariedade entre os indivíduos que pertencem a uma mesma comunidade.

Finalmente, a Lei n.º 12.539/13 destituiu o caráter impositivo das demandas populares. Assim, houve uma perda de proteção normativa em função da revogação tácita da referida previsão. Tal supressão implica a necessidade de a população fiscalizar e controlar, de forma mais assertiva, a execução orçamentária para que o orçamento participativo não se transforme em mera peça publicitária, que não vincula o Executivo à sua implementação.

Como se debateu em capítulo específico, os ganhos do OP transcendem à execução de suas demandas, no entanto o respeito à deliberação coletiva reforça a legitimidade da experiência. A execução orçamentária está relacionada ao potencial do OP como ferramenta de justiça social e equalização de alocação de investimentos públicos.

Conquanto não seja possível precisar o motivo dessa modificação<sup>177</sup>, faz-se necessário observar seus efeitos institucionais e o impacto direto na recepção do OP pela população no decurso do tempo.

---

<sup>176</sup> Id. **População pode usar mídias digitais para participar do OP.** Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/populacao-pode-usar-midias-digitais-para-participar-do-orcamento-participativo/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

<sup>177</sup> RODRIGUES, Vaulene de Lima. **Avanços e limites da democracia participativa:** Uma análise da experiência do Orçamento Participativo no município de João Pessoa. 2015. 91 f. TCC (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1799/1/VLR18082017.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020, p. 52.

#### 4.2.2. Etapas e características do OP João Pessoa

Cumprido destacar que a cidade de João Pessoa não adota uma tipologia de OP definida. Desde 2013, momento da última alteração legislativa na matéria, ele apresentou distintas modelagens. Ainda que haja etapas e finalidades semelhantes, a nomenclatura variou ao longo desses anos, o que exige um pouco mais de atenção ao estudo da matéria.

A título de exemplo, no ano de 2013<sup>178</sup>, o então Orçamento Democrático era estruturado conforme as etapas transcritas a seguir:

**Etapas** – O ciclo é formado por um conjunto de sete etapas para discutir propostas de políticas públicas a serem inseridas nas peças orçamentárias do ano seguinte ao exercício em que ele se realiza.

1ª etapa: Audiências Regionais (de 25 de março a 25 de abril)

Durante as 14 audiências regionais a população elege as prioridades de investimentos para o ano seguinte e dialoga com o prefeito e demais gestores sobre as políticas públicas em curso na cidade.

**OP Digital** – Paralelo ao Ciclo do Orçamento Participativo, a Prefeitura irá implantar o projeto OP Digital, que este ano possibilitará que a população escolha três demandas pela internet (além das 10 demandas escolhidas nas audiências regionais) através do OP digital.

2ª etapa: Assembleias Regionais (02 de maio a 05 de junho)

Ocorre, excepcionalmente a cada dois anos, para realizar em cada uma das 14 regiões as eleições para escolher os conselheiros do OP para o mandato de dois anos (2013-2015). Os conselheiros do Orçamento Participativo são representações eleitas pelos moradores de cada região que atua na interlocução entre o poder público municipal e a população.

3ª etapa: Assembleia Geral do Orçamento (15 de junho)

Tem o objetivo de realizar a eleição para a escolha dos integrantes do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, que tem a função de fiscalizar as obras realizadas pela Prefeitura de João Pessoa (PMJP), os processos de licitação e diálogos com a gestão pública que objetivem melhoria nas políticas públicas em desenvolvimento.

4ª etapa: Fóruns Temáticos (junho e julho):

Este ano, ao invés de quatro fóruns a Prefeitura de João Pessoa irá realizar 14 fóruns temáticos envolvendo a sociedade para discutir propostas que serão levadas para o Congresso Municipal do Orçamento, a serem realizados nos meses de julho e agosto.

5ª etapa: Congresso Municipal do Orçamento (julho e agosto)

O congresso terá a função de filtrar as propostas dos 14 fóruns temáticos e encaminhá-las em forma de propostas de políticas públicas a serem inseridas no Plano Pluri Anual – 2014/2017, por isso, chamado de PPA Participativo por ter o envolvimento da população no planejamento da cidade nos quatro anos de gestão.

6ª etapa: Caravana de Prioridades (agosto)

Em uma ação conjunta com o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, a Secretaria Executiva do Orçamento Participativo irá visitar as regiões e locais para onde as demandas são indicadas.

7ª etapa: Planejamento Participativo (agosto)

---

<sup>178</sup> JOÃO PESSOA. **Orçamento Participativo**: Prefeitura realiza Audiência Regional em Mandacaru nesta quinta. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/orcamento-participativo-realiza-audiencia-regional-em-mandacaru-nesta-quinta/>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

É a etapa em que as secretarias que tiveram o maior volume de demandas retornem ao ciclo em plenárias públicas para apontar as propostas que serão inseridas nas peças orçamentárias a exemplo da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O grau de experimentalismo das modalidades de caráter participativo justifica as sucessivas alterações implementadas, que são resultados de um processo de tentativa e erro até que se alcance um formato ideal para atender às necessidades e especificidades daquela localidade. Para o desenvolvimento do presente tópico, utilizou-se o modelo de OP estruturado no ano 2019, conforme se aprofunda a seguir.

Neste sentido, as atividades do Orçamento Participativo de João Pessoa são divulgadas em um calendário disponível no *site* da Prefeitura, no qual se define como as etapas do ciclo do OP serão executadas. No total, em 2019, o projeto foi dividido em cinco fases, cada qual com uma finalidade específica.

Há uma grande reunião anual de lançamento do programa para aquele ano-calendário, com intuito de esclarecer a população sobre as prioridades a serem tratadas naquele período, divulgar o calendário anual das reuniões, ações, eventos e datas.

Posteriormente, na primeira etapa – OP Temático – são realizadas as Audiências Regionais, momento que “a população se organiza para pautar suas necessidades e definir as prioridades que a prefeitura deverá executar no orçamento seguinte”.<sup>179</sup> Tais encontros ocorrem em espaços comunitários, como igrejas, quadras, escolas municipais, associações de moradores e centros culturais, com reuniões iniciando-se a partir das 19 horas, já tendo sido o tema de debate previamente definido.<sup>180</sup>

Na segunda etapa, são realizadas as Reuniões Preparatórias, as quais servem para “apresentar a metodologia do Ciclo 2019 e eleger os Conselheiros e Conselheiras Regionais nas comunidades e bairros das 14 Regiões de Participação Popular através de votação pelos próprios moradores”.

---

<sup>179</sup> RODRIGUES, Vaulene de Lima. **Avanços e limites da democracia participativa: Uma análise da experiência do Orçamento Participativo no município de João Pessoa.** 2015. 91 f. TCC (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1799/1/VLR18082017.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020, p.56.

<sup>180</sup> JOÃO PESSOA. **Clica no OP 2019.** Disponível em: <<http://joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2019/03/clicanoOP2019.pdf> <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/op/calendario-do-op-tematico/>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

Na terceira etapa, ocorrem as Assembleias Regionais, oportunidade na qual o resultado das eleições dos Conselheiros Regionais será homologado e apresentado à população. Sua função<sup>181</sup> é “observar as demandas da sua região e passar direto para os secretários”.

A eleição de um Conselho Regional, ainda que de composição popular, transfere o poder decisório final sobre as prioridades a serem transformadas em anexo orçamentário para este, que deverá apresentar sua resolução de forma fundamentada à população. Dessa forma, tais demandas consolidadas constituirão o anexo de OP popular da LOA, formado por uma forte participação deliberativa popular nas Audiências Regionais, mas condicionado à estrutura representativa dos Conselhos Regionais e Municipais.

Na quarta etapa, acontece a Assembleia Geral, na qual “serão eleitos os Conselheiros Municipais, um titular e um suplente por região, escolhidos pelos Conselheiros Regionais eleitos na etapa anterior”.

A função dos Conselheiros Municipais<sup>182</sup> consiste em acompanhar o desenvolvimento das demandas eleitas pela população nas plenárias do OP e fazer a articulação entre a gestão – estrutura representativa convencional – e a população.

Observa-se, por exemplo, que o prefeito participa das reuniões em que são escolhidos os Conselheiros Municipais, empossando-os. A presença do Chefe do Executivo Municipal em um evento de caráter popular revela o sadio diálogo institucional que existe entre eles. Além disso, não se pode deixar de mencionar sua importância simbólica, pois a população sente-se inserida dentro das estruturas decisórias tradicionais quando há o reconhecimento institucional de sua existência e relevância.

Em um momento final, são realizadas as Audiências de Avaliação do Ciclo Participativo. Entretanto, ao longo de todo o processo, circula a Caravana de Participação Popular, que visita as “principais obras e ações em execução e entregues pela PMJP com os Conselheiros que encerrarão o mandato”, com o intuito de monitorar a realização das demandas populares. As Caravanas de Participação têm a função de fiscalizar o cumprimento adequado das obras e dos serviços que foram estipulados por meio da participação comunitária.<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> Id. **Orçamento Participativo diploma Conselheiros eleitos no Ciclo 2019**. Disponível em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/orcamento-participativo-diploma-conselheiros-eleitos-no-ciclo-2019-e-reforca-canal-de-dialogo-da-pmjp-com-a-populacao/>. Acesso em: 30 jan. 2020.

<sup>182</sup> Id. **Conselheiros Municipais do Orçamento Participativo de João Pessoa são empossados**. Disponível em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/conselheiros-municipais-do-orcamento-participativo-de-joao-pessoa-sao-empossados/>. Acesso em: 30 jan. 2020.

<sup>183</sup> RODRIGUES, Vaulene de Lima. **Avanços e limites da democracia participativa: Uma análise da experiência do Orçamento Participativo no município de João Pessoa**. 2015. 91 f. TCC (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em:

Importante mencionar que o OP deve ocorrer sem que o Poder Executivo desrespeite também as despesas orçamentárias obrigatórias previstas em texto constitucional, como o mínimo a ser aplicado em saúde e em emendas parlamentares. Recentemente, o TCE da Paraíba<sup>184</sup> notificou a cidade de João Pessoa por descumprimento do mínimo constitucional destinado às emendas do Legislativo. Tal comportamento do Executivo local pode evidenciar o reflexo de uma mudança institucional provocada pela inserção de mais um ator no acirrado processo de alocação de recursos públicos do orçamento.

Outro ponto a ser levantado concerne à Secretária Municipal do Orçamento Participativo. As funções da Secretaria consistem em coordenar as atividades de execução do OP, organizar o funcionamento do Orçamento Participativo Criança, servir de canal de comunicação com a população e viabilizar recursos para a execução das etapas de participação.

Por conseguinte, o diálogo institucional entre os atores políticos tradicionais ganha o povo como mais um concorrente. A população insere-se, com amparo normativo, no delicado regime de concorrência que envolve a repartição de recursos públicos. Tal inserção é feita sob a ótica do OP, cuja tipologia visa proporcionar espaço para deliberação coletiva, sem olvidar a racionalidade necessária à efetividade na ação pública, bem como do aspecto comunitário e cívico que o OP possui.

#### 4.3.O OP JOÃO PESSOA EM DADOS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DA EXPERIÊNCIA PESSOENSE

Ulteriormente, a proposta deste estudo foi a de avaliar o OP João Pessoa mediante uma análise empírica de dados primários (o orçamento público de João Pessoa) e dados secundários (pesquisa para mapear o perfil socioeconômico dos bairros da cidade, matérias de jornais sobre o tema), dos anos de 2010 a 2019, cujos objetivos específicos foram detalhados em três grupos.

No primeiro grupo, pretendeu-se analisar, no ano de 2019, o perfil socioeconômico das demandas provenientes do OP. Assim, examinou-se a proporção de demandas dessa natureza de acordo com os bairros aos quais estas seriam destinadas e regiões nas quais estão inseridas. A finalidade desta última etapa consistiu em verificar o alcance do OP como ferramenta de justiça social às populações mais carentes.

---

<<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1799/1/VLR18082017.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020, p. 57.

<sup>184</sup> O GLOBO. **TCE emite alerta para prefeitura de João Pessoa por descumprir mínimo de aplicação de recursos**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2019/10/25/tce-emite-alerta-para-prefeitura-de-joao-pessoa-por-descumprir-aplicacao-de-recursos.ghtml>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

Por sua vez, no segundo grupo, objetivou-se verificar se a adoção de um programa de orçamento participativo era mesmo extremamente onerosa para a Administração Pública, entender como tais gastos relacionados ao orçamento participativo de João Pessoa evoluíram ao longo dos anos e como estavam distribuídas as despesas do orçamento participativo na estrutura orçamentária municipal.

Finalmente, no terceiro grupo, procurou-se fazer um levantamento sobre o percentual de investimento em áreas mais sensíveis à população e que são eixos temáticos dos Ciclos Participativos a fim de avaliar se haveria uma possível relação entre o instrumento participativo e a destinação de recursos para essas áreas.

O monitoramento dessas variáveis permitiu que se observasse o OP João Pessoa pela perspectiva do impacto orçamentário que ele produz. Diferentemente de outras propostas de avaliação, como a elaborada por Vaulene Rodrigues e de Brian Wampler<sup>185</sup>, que procuraram examinar a qualidade da participação por meio de questionários submetidos aos participantes, sobre a percepção que tinham quanto à eficiência das medidas de caráter participativo.

A escolha por este método de abordagem visou correlacionar a experiência do orçamento participativo com mudanças nos cenários fático e institucional da cidade, tendo em vista as eventuais alterações que eles provocam na dinâmica da concorrência pelos recursos públicos.

Ademais, pesquisas feitas com base em questionários estão suscetíveis à variação do ânimo dos entrevistados, que podem condicionar os resultados do levantamento em função de circunstâncias singulares que fogem ao controle do pesquisador.

Com relação ao tratamento das demandas derivadas do OP, nota-se que elas são dispostas em um anexo orçamentário específico. No entanto a execução orçamentária do OP é de difícil mapeamento, pois a Prefeitura de João Pessoa não disponibiliza tal informação de maneira sistematizada. De todo modo, em 2019, o município publicou o panfleto informativo, *Clica no OP*, onde elenca a lista de obras ou medidas de OP que estão sendo executadas. Além disso, estimula-se a transparência e o controle da implementação dessas atividades por meio

---

<sup>185</sup> “O orçamento participativo não oferece a oportunidade para os participantes desafiar as razões subjacentes à sua exclusão social e econômica. Em Recife, muitos participantes ativos do orçamento participativo dedicaram de 5 a 10 horas por semana ao orçamento participativo. Mas quando perguntado o que os principais problemas no bairro era que eles responderam "desemprego". Os participantes, principalmente mulheres, trabalharam no orçamento participativo na esperança que eles poderiam melhorar as condições diárias de seus bairros, mas suas maiores preocupações se concentraram em mudanças socioeconômicas mais amplas muito além do escopo do orçamento participativo.” Cf. WAMPLER, Brian. **A Guide to Participatory Budget**. Disponível em: <<https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

das Caravanas de Participação que cumprem o papel de controle social e promoção da efetividade do programa.

#### **4.3.1. Perfil socioeconômico dos bairros e das regiões de João Pessoa**

O espaço urbano da cidade João Pessoa é dividido em 59 bairros e 6 regiões especiais.<sup>186</sup> Além disso, ainda à época do OD, a cidade foi repartida em 14 regiões orçamentárias, o que permite que se organize melhor a procedimentalização do OP.

Com efeito, tal modelagem possibilita a distribuição mais uniforme das demandas de OP entre os bairros e regiões da cidade. No início do OP em Porto Alegre., percebeu-se que algumas regiões concentravam as dotações orçamentárias destinadas à participação popular. Tal fato ocorria em função da tipologia de OP que era adotada pela cidade à época. Anos depois, corrigiu-se a aludida assimetria.

Desse modo, o OP João Pessoa já se estruturou de modo a evitar eventuais disparidades derivadas da tipologia de OP implementada. As 14 regiões orçamentárias e sua composição por bairros dispõem-se da seguinte maneira<sup>187</sup>:

---

<sup>186</sup> Cf. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **A Topografia Social de João Pessoa**. Disponível em: <[http://www.cchla.ufpb.br/nepps/wp-content/uploads/2017/05/TOPOGRAFIA\\_SOCIAL-JP.pdf](http://www.cchla.ufpb.br/nepps/wp-content/uploads/2017/05/TOPOGRAFIA_SOCIAL-JP.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2020, p. 39.

<sup>187</sup> JOÃO PESSOA. **Regiões de Participação Popular**. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/op/regioes-de-participacao-popular/>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

**Quadro 1. Regiões e sua composição por bairros**

<b>REGIÃO</b>	<b>BAIRROS/COMUNIDADES</b>
1º	Bairros: Aeroclube, Bessa, Jardim Oceania, Manaíra, Jardim Luna, Brisamar, João Agripino, Bairro São José.
	Comunidades: São Luiz, São Gabriel, São Mateus, Travessa Washington Luís e Chatuba I, II e III.
2º	Bairros: Penha, Quadramares, Altiplano, Cabo Branco, Tambaú, Seixas.
	Comunidades: Jacarapé, Aratu, Vila dos Pescadores, Rio do Cabelo, Vila do Sol, Vila São Domingos, Rabo do Galo, Vila Mangueira, Barreira do Cabo Branco e Paulino Pinto.
3º	Bairros: Mangabeira I, II, III, IV, V, VI e VII, Cidade Verde I e II.
	Comunidades: Aratu, Girassol I e II, Feirinha, Jardim Mangueira, Nova Esperança, IPEP, Projeto Mariz I, II e III, Patrícia Tomaz, Conjunto dos Militares, Com. do Balcão.
4º	Bairros: Valentina I e II, Paratibe, Cuiá, Muçumagro.
	Comunidades: Barra de Gramame, Frei Damião, Santa Bárbara, Doce Mãe de Deus, Praia de Gramame, Praia do Sol, Parque do Sol, Cidade Maravilhosa, Quilombolas, Boa Esperança, Nova Mangabeira, Nossa Senhora das Neves.
	Residenciais/Conjuntos Habitacionais: Nice de Oliveira (Paratibe), Manacá (Paratibe), Da Cidadania (Paratibe), Da Amizade (Paratibe).
	Loteamentos: Sonho Meu
5º	Bairros: José Américo, Água Fria, Cidade dos Colibris (1 e 2 ), João Paulo II, Ernani Sátiro, Esplanada, Costa e Silva, Grotão, Geisel, Funcionários II, III e IV.
	Comunidades: Jardim Nova Canaã, Colibris, Laranjeiras, Boa Vista, Citex, Nova República, Nova Trindade III, Lago Sul, Arame, 1º de Abril, Lava Jato, Maria de Nazaré, Presidente Médici, Gauchinha, Taipa, e Sesi.
	Residenciais/Conjuntos Habitacionais: Conjunto da FAC I e II (José Américo), Conjunto dos Radialistas (Geisel), Condomínio Fraternidade (Funcionários IV), Jaqueiras I, II, III e IV (José Américo).
	Loteamentos: Jardim Sepol (Ernani Sátiro), Santa Verônica (José Américo), Loteamento Mares do Sul (José Américo), Quadra Mares (José Américo), José Mariz I José Américo), Brasa Mar (José Américo), Loteamento Greenville (Grotão), Loteamento Morada Verde (Grotão).
6º	Bairros: Bairro das Indústrias, Distrito Industrial, Jardim Veneza, Mumbaba, Mussuré.
	Comunidades: Nova Trindade, Distrito Sítio Mumbaba, Três Lagoas, Jardim Veneza.
	Residenciais/Conjuntos Habitacionais: Anayde Beiriz, Vieira Diniz I, II, III E IV, Jardim Veneza (Dilmão), São Rafael, Conjunto Nossa Senhora das Graças, Conjunto das Indústrias, Conjunto Padre Ibiapina, da Paz.
	Loteamentos: Clovis Gondim, Jardim Verona, Cajueiro, Verde Vale, Cidade Jardim, Estrela de Prata, Jardim Paraíso, Barro de Ouro, João Magliano, Cidade Verde I, II, III (Mumbaba), Nova Veneza.
7º	Bairros: Cristo, Jaguaribe, Rangel.
	Comunidades: Boa Esperança, Jardim Bom Samaritano, Riacho Doce/ Ceasa, São Geraldo, Redenção, Jardim Itabaiana, Bela Vista, Da Mata, Matinha, Monte Cassino, Paturi e Cemitério.
	Residenciais/Conjuntos Habitacionais: Vale das Palmeiras.
8º	Bairros: Cruz das Armas, Funcionários I, Jardim Planalto, Oitizeiro.
	Comunidades: Jardim Guaíba, Baleado, Lagoa Antônio Lins, Alvorada I e II, Novo Horizonte II, Ribeirinhas, Travessa São Luiz, Buraco da Gia, Bom Jesus, Bethania (4 de Outubro), São João Batista, Emaus, São Sebastião, Nova Jerusalém, Santo Agostinho, São Pedro e São Paulo.
9º	Bairros: Alto do Mateus, Ilha do Bispo, Bairro dos Novais, Centro Histórico, Varadouro.
	Comunidades: Distrito Mecânico, Beira da Linha, Com. 5 de junho, Juracy Palhano, São Judas Tadeu, Miramangue, Jardim Mônica, Aratu, Rua da Lama, Tanque, Av. Nova Liberdade, José Félix, Coronel Bento, Cícero Moura, Bola na Rede, Ninho da Perua, Campo da Alvorada, Porto do Capim, Praça 15 de Novembro, Vila Nassau, Trapixe, Renascer I, Santa Emília de Rodat e Saturnino de Brito, Cabral Batista.
	Residenciais e Conjuntos Habitacionais: Conjunto do IPEP, Conjunto Tiradentes, Conjunto dos Motoristas, I, II e III, Condomínio Índio Piragibe, Conjunto Frei Marcelino, Conj. Dom José Maria Pires.

**Fonte: Elaboração própria**

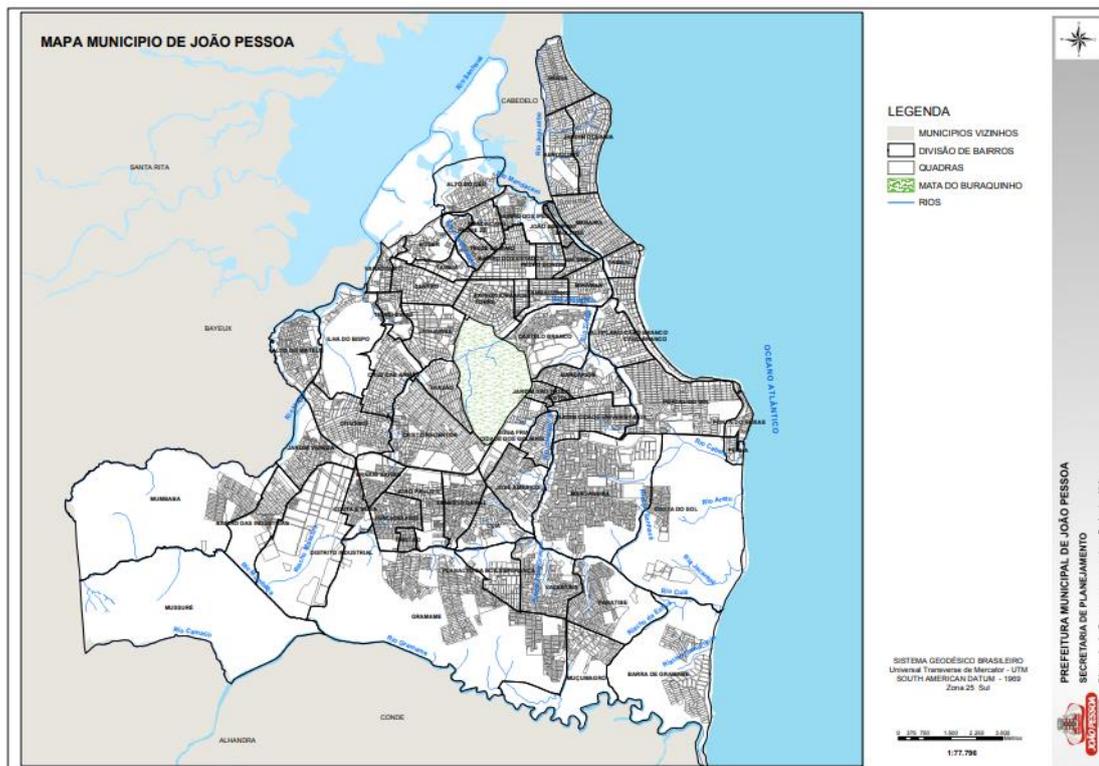
(cont.)

10°	Bairros: Roger, Tambiá, Treze de Maio
	Comunidades: Asa Branca, do S, Felipéia, Vila Japonesa, Riachinho, Terra do Nunca e Buraco da Gia, Cabeça de Burro.
11°	Bairros: Mandacarú, Pedro Gondim, Bairro dos Ipês I e II, Bairro dos Estados, Padre Zé.
	Comunidades: Boa Esperança, Jardim Ester, Jardim Mangueira, Beira da Linha, São Pedro, Porto João Tota, Beira Molhada, Rua do Cano.
12°	Bairros: Gramame, Engenho Velho, Ponta de Gramame, Colinas do Sul I e II, Gervásio Maia.
	Residenciais/Conjuntos Habitacionais: Conjunto Marinês, Residencial Gervásio Maia, Vista Alegre, Irmã Dulce, Jardim das Colinas, Conjunto 410.
13°	Bairros: Centro, Torre, Tambauzinho, Expedicionários, Miramar.
	Comunidades: Padre Hildon Bandeira, Cafofo/Liberdade, Brasília de Palha, Vila Tambauzinho, Tito Silva, Miramar e Travessa Yayá.
14°	Bairros: Castelo Branco I, II e III, Bancários, Anatólia, Jardim São Paulo, Jardim Cidade Universitária, Colibris II.
	Comunidades: São Rafael, Santa Clara, Timbó, Alto Timbó, Eucalipto, Paulo Miranda e Santa Bárbara.

Fonte: Elaboração própria

O mapa do município da cidade possui a seguinte representação:

Figura 1. Mapa da cidade de João Pessoa



Fonte: Sítio oficial da Prefeitura Municipal: João Pessoa (2012)

Em 2010 foi publicada pesquisa<sup>188</sup> intitulada “A Topografia Social de João Pessoa”, desenvolvida pela Universidade Federal da Paraíba, com objetivo de fixar os índices de exclusão/inclusão social e taxa de vulnerabilidade das famílias locais. Utilizou-se, para tanto, o grau de vulnerabilidade social conceituado no referido trabalho a fim de analisar como as regiões orçamentárias foram divididas pela Prefeitura pessoense e qual as consequências práticas dessa divisão.

O grau de vulnerabilidade social adotado como parâmetro de análise pelos pesquisadores foi elaborado com a seguinte metodologia<sup>189</sup>:

A escala analítica do MVS parte da nucleação dos domicílios por setores censitários e agregados em quatro grupos de renda per capita: baixo (até ½ SM per capita); médio (de ½ SM per capita); alto (de 1 a 1 ½ SM per capita); muito alto (mais de 1 ½ SM per capita). A seguir desagrega os conjuntos de famílias por renda e setor censitário pelo ciclo de vida, isto é, famílias jovens, de adultos e idosa a partir da idade dos responsáveis. Portanto, foi examinado cada família que compõem cada um dos 595 setores censitários de João Pessoa a partir de 6 categorias que agregam 18 variáveis.

As variáveis que o compõem formam seis eixos principais: renda, idade, composição, gênero, escolaridade e saneamento.<sup>190</sup> No grupo da renda, foram avaliados o rendimento nominal médio do responsável pelo domicílio, bem como o rendimento de até 3 salários mínimos do responsável; no grupo etário, avaliou-se o percentual de responsáveis com até 29 anos, de domicílios chefiados por responsáveis de 30 a 49 anos e de domicílios chefiados por responsáveis acima de 50 anos; quanto à composição, foram monitorados os percentuais de crianças de 0 a 4 anos; de crianças de 5 a 14 anos, percentual de jovens de 15 a 19 anos e de idosos com mais de 65 anos; em relação ao critério de gênero, examinou-se a quantidade de domicílios chefiados por mulheres e mulheres não alfabetizadas; bem como se procurou avaliar os anos médio de estudo do chefe de família, percentual de pessoas alfabetizadas por domicílio com 5 ou mais anos de estudos e de responsáveis com fundamental completo; por fim, foram calculados igualmente o percentual de domicílios sem abastecimento de água, sem sistema de esgoto sanitário e sem coleta de lixo; além do percentual de domicílios sem banheiro.

---

<sup>188</sup> Cf. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **A Topografia Social de João Pessoa**. Disponível em: <[http://www.cchla.ufpb.br/nepps/wp-content/uploads/2017/05/TOPOGRAFIA\\_SOCIAL-JP.pdf](http://www.cchla.ufpb.br/nepps/wp-content/uploads/2017/05/TOPOGRAFIA_SOCIAL-JP.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2020.

<sup>189</sup> Ibid., p. 33.

<sup>190</sup> Cf. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **A Topografia Social de João Pessoa**. Disponível em: <[http://www.cchla.ufpb.br/nepps/wp-content/uploads/2017/05/TOPOGRAFIA\\_SOCIAL-JP.pdf](http://www.cchla.ufpb.br/nepps/wp-content/uploads/2017/05/TOPOGRAFIA_SOCIAL-JP.pdf)>. Acesso em 30 jan. 2020, p..33.

Os pesquisadores chegaram então ao seguinte quadro<sup>191</sup> de vulnerabilidade social por bairro e região orçamentária:

**Figura 2.** Distribuição percentual da população e dos domicílios de cada bairro, por nível de vulnerabilidade.

João Pessoa (2000)

**tabela 45** – distribuição percentual da população e dos domicílios de cada bairro, por nível de vulnerabilidade. João Pessoa Censo IBGE, 2000

R.O.	bairros	muito alta		alta		média		baixa		muito baixa		nenhuma	
		pop.	dom.	pop.	dom.	pop.	dom.	pop.	dom.	pop.	dom.	pop.	dom.
1ª	Brisamar	0,0	0,0	0,0	0,0	30,8	31,4	0,0	0,0	50,3	51,7	18,9	16,9
	Aeroclube	0,0	0,0	0,0	0,0	28,7	33,5	23,7	21,6	47,5	44,7	0,0	0,0
	Bessa	0,0	0,0	0,0	0,0	18,2	17,0	81,8	83,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Jardim Oceania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,2	31,4	51,5	51,5	18,3	17,0
	João Agripino	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Manaira	5,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	28,1	29,0	45,7	45,5	20,5	20,0
	São José	100,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2ª	Portal do Sol	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Altiplano Cabo Branco	17,5	0,1	0,0	0,0	53,5	53,8	29,0	27,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	Cabo Branco	0,0	0,0	6,1	5,2	0,0	0,0	0,0	0,0	65,3	65,9	28,6	28,9
	Penha	100,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Ponta do Seixas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Tambau	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	46,9	45,9	31,6	32,8	21,6	21,3
3ª	<b>Costa do Sol</b>	100,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Mangabeira	36,3	0,2	62,5	59,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4ª	Mucumagro	100,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<b>Barra de Gramame</b>	35,9	0,2	64,1	59,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Paratibe	88,5	0,5	11,5	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Planalto da Boa Esperança	65,9	0,4	0,0	0,0	34,1	34,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Valentina	10,9	0,1	84,9	84,5	4,2	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5ª	João Paulo II	67,9	0,4	32,1	33,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Cidade dos Colibris	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Cuia	0,0	0,0	61,8	62,5	38,2	37,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Água Fria	0,0	0,0	46,3	44,3	53,7	55,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Grotão	100,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Ernani Sátiro	62,3	0,4	37,7	36,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Costa e Silva	66,1	0,4	33,9	34,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Jose Américo	32,0	0,2	68,0	68,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Ernesto Giesel	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Funcionários	38,5	0,2	61,5	61,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
6ª	Bairro das Indústrias	59,6	0,4	40,4	40,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Distrito Industrial	100,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Jardim Veneza	90,4	0,5	9,6	9,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<b>Mumbaba</b>	100,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<b>Mussure</b>	100,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Censo IBGE, 2000

<sup>191</sup> Ibid., p. 105-106.

(cont...)

R.O.	bairros	muito alta		alta		média		baixa		muito baixa		nenhuma	
		pop.	dom.	pop.	dom.	pop.	dom.	pop.	dom.	pop.	dom.	pop.	dom.
7*	Cristo Redentor	47,9	0,3	16,4	17,3	35,6	35,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Jaguaribe	0,0	0,0	40,6	39,2	51,2	49,2	0,0	0,0	6,5	5,8	0,0	0,0
	Varjão	87,6	0,5	12,4	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	subtotal												
8*	Cruz das Armas	75,8	0,4	24,2	25,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Citizelo	81,5	0,5	18,5	18,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	subtotal												
9*	Alto do Mateus	77,4	0,5	22,6	22,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Iha do Bispo	100,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Trincheiras	80,0	0,4	20,0	20,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Varadouro	84,3	0,5	15,7	17,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	subtotal												
10*	Roger	61,4	0,3	34,3	34,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Tambia	0,0	0,0	68,5	67,0	31,5	33,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Treze de Maio	28,1	0,2	0,0	0,0	59,5	60,6	12,4	3,1	0,0	0,0	0,0	0,0
	subtotal												
11*	Alto do Céu	100,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Cidade Padre Zé	100,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Mandacaru	58,2	0,3	41,8	41,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Pedro Gondim	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	25,8	0,0	0,0	0,0	0,0
	Bairro dos Estados	0,0	0,0	0,0	0,0	9,4	8,8	45,5	12,2	43,3	40,0	0,0	0,0
	Bairro dos Ipês	39,6	0,2	13,7	12,9	31,7	35,9	5,3	1,4	9,7	8,3	0,0	0,0
	subtotal												
12*	Gramame	100,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	subtotal												
13*	Centro	0,0	0,0	11,7	11,7	58,1	58,9	30,2	9,5	0,0	0,0	0,0	0,0
	Expedicionários	0,0	0,0	29,9	29,6	32,3	33,4	37,8	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Tambauzinho	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	87,6	22,8	12,4	12,7	0,0	0,0
	Torre	5,9	0,0	51,0	50,6	43,1	44,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Miramar	26,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	34,7	9,4	23,5	23,1	15,4	15,3
	subtotal												
14*	Bancários	36,7	0,2	2,8	2,8	34,6	35,7	25,9	6,6	0,0	0,0	0,0	0,0
	Castelo Branco	19,3	0,1	61,0	60,7	19,7	20,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Anatólia	0,0	0,0	0,0	0,0	55,7	59,8	44,3	10,4	0,0	0,0	0,0	0,0
	Jardim São Paulo	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Jardim Cidade Universitária	7,8	0,0	10,2	12,0	81,9	81,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	subtotal												
-	Mata do Buraquinho	98,3	0,6	1,7	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Censo IBGE, 2000

Diante dos dados expostos pela pesquisa, observou-se que os bairros de Brisamar, Aeroclube, João Agripino, Bessa, Jardim Oceania, Manaíra e São José, com baixo grau de vulnerabilidade formam uma região isolada, apesar da proximidade geográfica com outros bairros, como Treze de Maio e Roger, que possuem índices de vulnerabilidade mais expressivos.

A sexta região concentra os bairros com maior grau de vulnerabilidade da cidade. Composta pelo Bairro das Indústrias, Distrito Industrial e Jardim Veneza. No Distrito Industrial, cem por cento da população encontram-se em um patamar de vulnerabilidade muito alto. Ou seja, a totalidade da população do bairro não possui condições adequadas de saneamento básico, escolaridade e renda que condicionam a sua situação de pobreza e, como consequência, também vão exigir políticas públicas específicas a serem financiadas pelo Poder Público.

Em vista da grande desigualdade social que é característica de João Pessoa, como de inúmeras outras cidades do país, não é possível atender exclusivamente ao critério socioeconômico para efetuar a divisão das cidades em regiões. Assim, em algumas regiões, há bairros com graus de vulnerabilidade que variam entre muito alto, alto, médio e baixo. A

situação descrita ocorre nas 11ª e 13ª regiões, que ficam próximas da 1ª região com menor grau de vulnerabilidade constatado.

A segmentação proposta interfere nas demandas orçamentárias elaboradas pela população. Desse modo, o poder municipal procurou direcionar melhor as demandas coletivas sem desrespeitar os limites geográficos e o perfil socioeconômico dos bairros da cidade. Como reflexo, racionaliza-se a procedimentalização do OP e facilita-se a criação de consensos em função da aproximação geográfica e socioeconômica entre os indivíduos de uma mesma região.

Caso os indivíduos em situações socioeconômicas muito díspares se concentrassem em uma região, seria mais difícil encontrar neles uma vontade comum que, efetivamente, atendesse às necessidades de todos ou da maioria da população. Esta é uma das razões pela qual Rousseau defende que a participação social na formação da vontade deve se restringir a pequenos grupos comunitários.

Insta lembrar que cada região tem direito a elaborar 10 demandas no âmbito das Assembleias Regionais, as quais serão levadas para o Conselho Municipal, que articulará com as Secretarias<sup>192</sup> respectivas a viabilidade ou não de sua inclusão no anexo de demandas do OP e posterior execução.

No tópico seguinte, descreve-se a relação entre a inclusão da demanda popular no orçamento público e o grau de vulnerabilidade do bairro e da região contemplado por ela, bem como se coloca como ocorre a execução dessas dotações, de acordo com o perfil socioeconômico da cidade.

#### *4.3.1.1. Distribuição das demandas populares inclusas no OP por bairros e regiões de João Pessoa*

Para elaborar o perfil de demandas derivadas do OP por região, foram utilizadas as informações dispostas no Anexo de Demandas Populares publicado na LOA de 2019, que lista as demandas participativas, detalhando-as por região, comunidade ou bairro, área de destino e atividade a ser executada pelo Poder Executivo.

---

<sup>192</sup> “As Secretarias demandadas apresentam aos bairros, comunidades ou ZEIS, as viabilidades técnicas de execução ou não daquela ação”. Cf. RODRIGUES, Vaulene de Lima. **Avanços e limites da democracia participativa: Uma análise da experiência do Orçamento Participativo no município de João Pessoa**. 2015. 91 f. TCC (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1799/1/VLR18082017.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020, p. 57.

Ao mapear a distribuição das demandas populares em relação ao perfil socioeconômico e demográfico de João Pessoa, foi possível aferir se áreas mais carentes recebem uma atenção maior das políticas públicas provenientes do OP e, como consequência, verificar seu potencial de redução de desigualdades sociais e inclusão de áreas carentes no debate político municipal.

Neste ponto específico, afastou-se de abordagens tradicionais que procuram analisar a efetividade do OP a partir da percepção dos moradores quanto ao atendimento de suas necessidades. Esta opção metodológica deve-se ao fato de que a referida abordagem leva em consideração aspectos subjetivos para a construção de um dado, que são influenciados por diversos fatores externos ao que deve ser analisado. De tal modo, uma indisposição momentânea ou política que tenha ocorrido no âmbito de uma reunião de orçamento participativo já é suficiente para alterar os resultados alcançados.

Posto isso, preferiu-se utilizar como matéria-prima de trabalho o próprio orçamento público disponibilizado pela Prefeitura Municipal, em seu Portal da Transparência, em conjunto com dados socioeconômicos e demográficos alcançados pelo projeto Topografia Social de João Pessoa.

Ressalta-se que o anexo de demandas populares presentes na LOA e publicadas no *site* oficial não possui uma uniformidade metodológica na apresentação. Assim, a depender do ano, as demandas populares são apresentadas de uma maneira distinta, com um nível de detalhamento de informação também distinto. No ano de 2019, que se utilizou como referência para traçar o perfil proposto, as informações estavam completas, com um nível de detalhamento que contempla as os seguintes dados: região, o bairro e comunidade, área de investimento e ação a ser implementada.

Tal nível de detalhamento é relevante porque oferece mais transparência à população, bem como permite uma percepção mais concreta de que as reuniões de OP foram efetivas e transformaram-se em ações públicas, reconhecidas pelos moradores em seus bairros e comunidades.

Antes de apresentar os dados obtidos neste trabalho, porém, é necessário transcrever tabela elaborada no âmbito da pesquisa “Topografia Social de João Pessoa”<sup>193</sup>, contendo a distribuição demográfica por região orçamentária da cidade de João Pessoa.

---

<sup>193</sup> Cf. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **A Topografia Social de João Pessoa**. Disponível em: <[http://www.cchla.ufpb.br/nepps/wp-content/uploads/2017/05/TOPOGRAFIA\\_SOCIAL-JP.pdf](http://www.cchla.ufpb.br/nepps/wp-content/uploads/2017/05/TOPOGRAFIA_SOCIAL-JP.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2020, p. 50.

**Figura 3.** Densidade demográfica e de domicílios da cidade de João Pessoa (2010)

R.O.	bairros	população		domicílios	
		nº	%	nº	%
1º	Manaira	19289	35,9	5131	35,5
	Jardim Oceania	10015	18,6	2717	18,8
	São José	7923	14,7	2063	14,3
	Bessa	7111	13,2	1950	13,5
	Brisamar	4148	7,7	1096	7,6
	Aeroclube	4057	7,5	1169	8,1
	João Agripino	1206	2,2	325	2,2
<b>sub-total</b>	<b>53749</b>	<b>100,0</b>	<b>14451</b>	<b>100,0</b>	
2º	Tambau	6782	35,6	1892	36,9
	Cabo Branco	5439	28,6	1584	30,9
	Altiplano Cabo Branco	4151	21,8	1005	19,6
	Portal do Sol	1510	7,9	364	7,1
	Penha	773	4,1	173	3,4
	Ponta do Seixas	383	2,0	111	2,2
<b>sub-total</b>	<b>19038</b>	<b>100,0</b>	<b>5129</b>	<b>100,0</b>	
3º	Mangabeira	67398	99,1	18153	99,1
	Costa do Sol	609	0,9	157	0,9
	<b>sub-total</b>	<b>68007</b>	<b>100,0</b>	<b>18310</b>	<b>100,0</b>
4º	Valentina	22306	57,2	5554	56,5
	Paratibe	8134	20,9	2130	21,7
	Muçumagro	4882	12,5	1183	12,0
	Planalto da Boa Esperança	3318	8,5	869	8,8
	Barra do Gramame	357	0,9	94	1,0
	<b>sub-total</b>	<b>38997</b>	<b>100,0</b>	<b>9830</b>	<b>100,0</b>
5º	Funcionários	16222	20,6	4020	20,1
	Ernesto Geisel	12049	15,3	3197	16,0
	João Paulo II	9912	12,6	2439	12,2
	Costa e Silva	9245	11,7	2208	11,0
	Jose Américo	8776	11,1	2241	11,2
	Emani Salino	8447	10,7	2142	10,7
	Grotão	5784	7,3	1394	7,0
	Cuia	3418	4,3	912	4,6
	Água Fria	3069	3,9	1005	5,0
	Cidade dos Colibris	1802	2,3	468	2,3
<b>sub-total</b>	<b>78724</b>	<b>100,0</b>	<b>20026</b>	<b>100,0</b>	
6º	Jardim Veneza	12494	55,8	3069	56,8
	Bairro das Indústrias	7755	34,6	1828	33,8
	Distrito Industrial	1675	7,5	397	7,4
	Mumbaba	463	2,1	100	1,9
	Mussurê	18	0,1	7	0,1
<b>sub-total</b>	<b>22405</b>	<b>100,0</b>	<b>5401</b>	<b>100,0</b>	

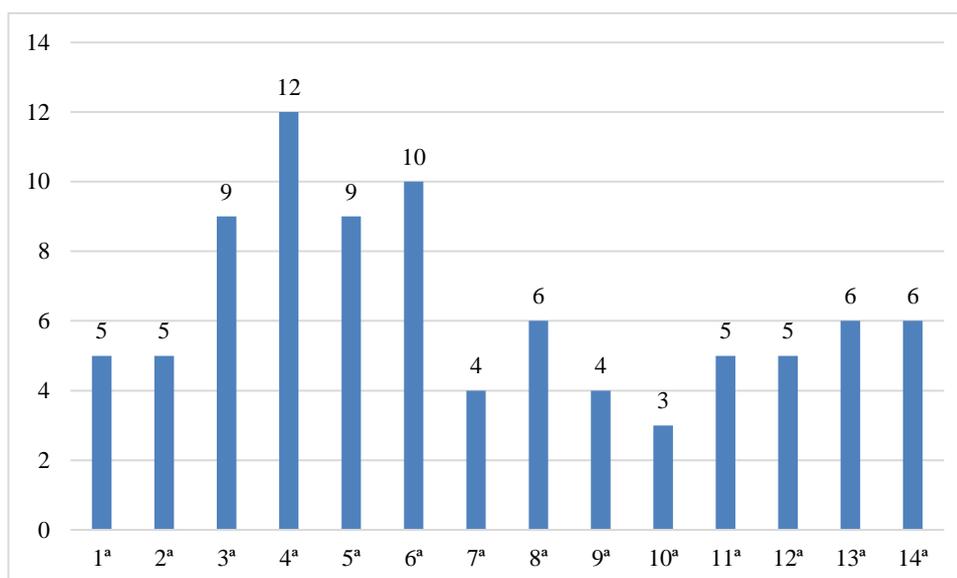
  

R.O.	bairros	população		domicílios	
		nº	%	nº	%
7º	Cristo Redentor	37170	54,1	9243	52,4
	Varjão	17216	25,0	4274	24,2
	Jaquaribe	14368	20,9	4123	23,4
<b>sub-total</b>	<b>68754</b>	<b>100,0</b>	<b>17640</b>	<b>100,0</b>	
8º	Oitzeiro	31028	54,4	7664	53,8
	Cruz das Armas	25994	45,6	6584	46,2
<b>sub-total</b>	<b>57022</b>	<b>100,0</b>	<b>14248</b>	<b>100,0</b>	
9º	Alto Do Mateus	16898	47,2	4188	46,2
	Trincheiras	8399	23,5	2231	24,6
	Ilha Do Bispo	6386	17,8	1539	17,0
	Varadouro	4121	11,5	1116	12,3
<b>sub-total</b>	<b>35804</b>	<b>100,0</b>	<b>9074</b>	<b>100,0</b>	
10º	Roger	9421	48,5	2726	51,5
	Tambá	2172	11,2	587	11,1
	Treze De Maio	7850	40,4	1983	37,4
<b>sub-total</b>	<b>19443</b>	<b>100,0</b>	<b>5296</b>	<b>100,0</b>	
11º	Alto do Céu	14981	27,7	3575	26,1
	Mandacaru	12776	23,6	3291	24,0
	Bairro dos Estados	8726	16,1	2383	17,4
	Bairro dos Ipês	7874	14,5	2135	15,6
	Cidade Padre Zé	7053	13,0	1631	11,9
	Pedro Gondim	2739	5,1	706	5,1
<b>sub-total</b>	<b>54149</b>	<b>100,0</b>	<b>13721</b>	<b>100,0</b>	
12º	Gramame	6288	100,0	1563	100,0
	<b>sub-total</b>	<b>6288</b>	<b>100,0</b>	<b>1563</b>	<b>100,0</b>
13º	Torre	17062	46,2	4564	45,4
	Miramar	6996	18,9	1786	17,8
	Centro	4998	13,5	1618	16,1
	Tambauzinho	4466	12,1	1165	11,6
	Expedicionários	3384	9,2	916	9,1
<b>sub-total</b>	<b>36896</b>	<b>100,0</b>	<b>10049</b>	<b>100,0</b>	
14º	Castelo Branco	12850	35,0	3299	33,4
	Jardim Cidade Universitária	11476	31,2	3321	33,7
	Bancários	8767	23,8	2144	21,7
	Jardim São Paulo	2543	6,9	814	8,2
	Anatolia	1126	3,1	291	2,9
<b>sub-total</b>	<b>36762</b>	<b>100,0</b>	<b>9869</b>	<b>100,0</b>	
-	Mata do Buraquinho	1896	100,0	441	100,0
	<b>total</b>	<b>597934</b>		<b>155048</b>	

Fonte: A Topografia Social de João Pessoa, 2010.

O quadro supratranscrito tem como finalidade entender, igualmente, se a distribuição de recursos públicos, por meio da anexação das propostas populares à LOA, deu-se em função do tamanho populacional dos bairros que compõem a região.

Tendo por base o orçamento de 2019, chegou-se ao seguinte gráfico com o número de demandas por região:

**Gráfico 1.** Número de Demanda Popular incluídas no Orçamento Público por Região

**Fonte:** Adaptado do Anexo de Demandas Populares de 2019

Diante do exposto, observa-se que a 4ª região concentrou o maior número de projetos contemplados pela iniciativa popular, contando com 12 rubricas orçamentárias destinadas a atender obras e outros projetos com melhorias para a região. A região é composta por bairros com índices de vulnerabilidade muito altos, altos ou médio. O bairro de Valentina, onde 10,9% de sua população apresenta índice de vulnerabilidade muito alto, 84,9% possuem índice de vulnerabilidade alto e 4,2%, índice de vulnerabilidade médio, recebeu 4 das 12 demandas de orçamento participativo daquele ano.

Em segundo lugar, a 6ª região, onde se concentram os piores índices de vulnerabilidade social da cidade de João Pessoa, teve 10 projetos aprovados e anexados à LOA do ano de 2019. As demandas de caráter participativo distribuíram-se da seguinte maneira: 3 demandas foram aprovadas para os bairros de Mumbaba e para o bairro de Jardim Veneza, 2 demandas destinaram-se aos bairros do Distrito Industrial e Bairro Industrial. O perfil socioeconômico desses bairros apresenta condições de vulnerabilidade alarmantes. Segundo pesquisa realizada pela UFPB, os bairros de Mumbaba e Distrito Industrial possuem a totalidade de suas famílias em condições de vulnerabilidade muito altas. Enquanto nos demais bairros, a população divide-se entre as categorias altas e muito altas de vulnerabilidade social.

No extremo oposto estão as regiões que menos foram contempladas com ações do orçamento participativo. A 10ª região lidera essa lista, tendo apenas 3 demandas direcionadas ao atendimento das necessidades locais. Composta pelos bairros de Roger, Tambia e Treze de Maio, a região concentrava 3,3% da população de João Pessoa.

As 7ª e 9ª região empatam na segunda posição desta lista, com 4 projetos aprovados para cada. Os índices de vulnerabilidade de ambas não se assemelham, sendo que a 7ª região está em condições mais favoráveis à 9ª. Em tamanho populacional, a 7ª região conta com 11,5% da população de João Pessoa, enquanto a 9ª responde com 6% desse total.

A 5ª região – mais populosa de João Pessoa, concentrando 13,2% da população da cidade – teve 9 projetos contemplados pelo orçamento participativo. No mesmo patamar, encontra-se a 3ª região, com 11,4% do índice populacional. Em termos comparativos, a 3ª região possui um perfil socioeconômico pior e mais uniforme em relação à 5ª, com uma quantidade proporcional maior de pessoas vivendo em condições de vida alarmantes. Deste modo, a 3ª região apresenta uma composição mais heterogênea em termos de índice de vulnerabilidade social.

Deve-se levar em consideração que outros fatores qualitativos podem influenciar na composição orçamentária derivada do orçamento participativo, como a urgência na reforma de uma escola, reparo de uma rua, peso político dos Conselheiros que levam as demandas aos Secretários e valor total de cada uma dessas atividades.

Por isso, não foi possível analisar todas as variáveis que possam impactar no perfil apontado. Todavia observou-se uma tendência de uniformidade entre a efetiva necessidade social do bairro ou comunidade a ser contemplado e a quantidade de ações que lhes são destinadas, bem como se observou que o tamanho populacional da região foi um elemento a ser ponderado na aprovação desses projetos.

O efeito social da inclusão deste no orçamento e seu atendimento como política pública tem impacto cívico relevante, pois educa o cidadão sobre a importância da participação e de valorização da comunhão de esforços em torno de um objetivo comum.

Além disso, apreciar medidas concretas destinadas a uma comunidade que apresenta um contexto social desfavorável, como o que ocorre com a 6ª região, significa reinseri-la no contexto político e geográfico da cidade, abandonando-se o isolamento ao qual ela estava relegada.

O modelo político brasileiro reforçou o mito do político que só aparece em regiões mais carentes no período de eleição e que só se atenta à necessidade da população mais pobre quando lhe convém. O OP vem no sentido de reparar essa incorreção do governo representativo tradicional, promovendo a atualização contínua do debate sobre os problemas locais e a promoção contínua do diálogo no cenário político da cidade.

A exemplo do que ocorreu na 6ª região, para a qual foi prevista a construção de quatro Unidades de Saúde da Família, pavimentação de ruas e reforma do coreto de uma praça, outras regiões foram contempladas com recursos para ações semelhantes.

A utilização do OP como ferramenta de participação política é uma maneira de alcançar mudanças concretas na realidade local, que exerce a função de alertar ao poder público para a os problemas da cidade como um todo, dessa maneira, oportunizando o debate a todos os bairros e regiões da cidade, sem privilegiar odiosamente uma região em detrimento de outra.

Neste sentido, analisar a inclusão das medidas de OP nos Anexos Orçamentários Populares constitui elemento fundamental para avaliar também a relação que o Poder Executivo estabelece com a cidade e com seus eleitores. O diálogo que decorre da procedimentalização do OP se torna um grande aliado da população local em prol do atendimento às suas necessidades e uma ferramenta poderosa de legitimidade a serviço do modelo representativo democrático tradicional.

#### **4.3.2. O custo de implementação do OP João Pessoa à luz das reservas orçamentárias destinadas ao programa entre os anos de 2010 e 2019**

Um ponto relatado em diversos posicionamentos críticos ao OP diz respeito ao seu pretenso alto custo<sup>194</sup> como ferramenta de inclusão democrática. Por esse motivo, a partir da experiência de João Pessoa, decidiu-se avaliar efetivamente qual foi o custo total e percentual do OP ao longo dos últimos 10 anos da experiência na cidade, de 2010 a 2019.

Em primeiro lugar, foram elencadas as dotações orçamentárias destinadas à Unidade Orçamentária 32.105, que corresponde à Secretaria Municipal Executiva do OP, divididas em 5 programas principais, que são Implantação do Orçamento Digital, Divulgação, OPCA e Planejamento e Capacitação do OP. Desse modo, os custos totais do OP em João Pessoa, nos anos de análise, apresentaram a seguinte evolução:

**Quadro 2.** Evolução do custo de implementação do OP de 2010 a 2019

Ano	Implantação do Orçamento Digital	Divulgação	Ciclo Orçamento Participativo	Orçamento Participativo Criança	Planejamento e capacitação	TOTAL
2019	-	-	50.000,00	10.000,00	-	60.000,00
2018	-	10.000,00	45.000,00	10.000,00	-	65.000,00
2017	-	5.000,00	50.000,00	-	10.000,00	65.000,00

<sup>194</sup> Nesse sentido, conferir: Brian Wampler, Carole Pateman, Open Government Partnership e Leonardo Avritzer.

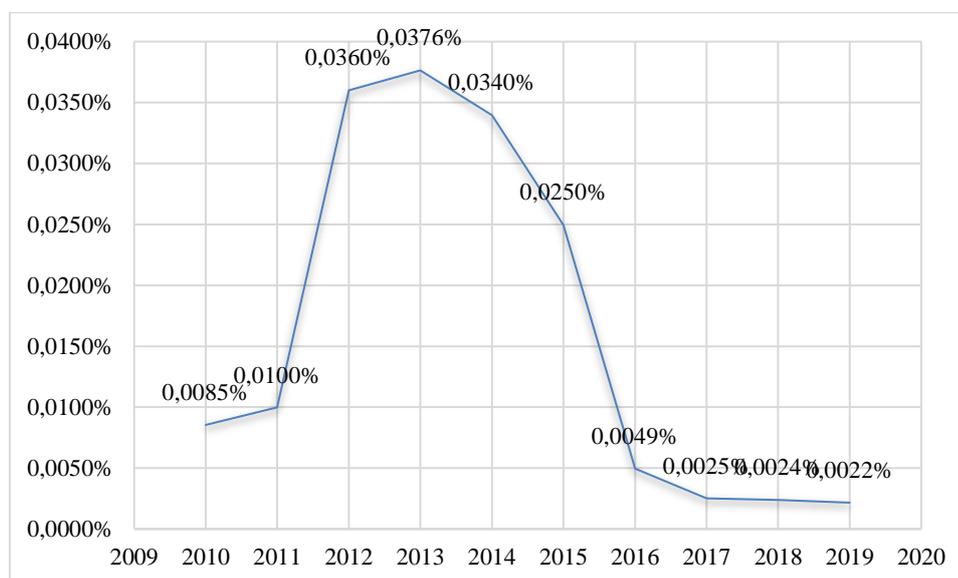
2016	5.000,00	35.000,00	78.000,00	5.000,00	3.000,00	126.000,00
2015	15.000,00	15.000,00	557.035,00	7.000,00	6.000,00	600.035,00
2014	-	61.057,00	614.101,00	37.993,00	65.814,00	778.965,00
2013	100.000,00	57.330,00	455.147,00	35.676,00	61.740,00	709.893,00
2012	52.000,00	-	483.580,00	50.500,00	56.000,00	642.080,00
2011	-	3.000,00	125.000,00	1.000,00	12.000,00	141.000,00
2010	5.000,00	-	85.000,00	1.000,00	15.000,00	106.000,00

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que, em uma análise absoluta, os anos de maior investimento no OP ocorreram de 2012 a 2015, havendo uma diminuição significativa na reserva orçamentária destinada ao programa.<sup>195</sup>

A relação proporcional entre as despesas com OP e a previsão orçamentária dos anos em análise variou entre 0,0022 e 0,0377%. Ou seja, o OP comprometeu até 0,0377% do orçamento público total estimado para a cidade de João Pessoa. Os índices totais nos 10 anos de amostragem estão no gráfico a seguir:

**Gráfico 2.** Proporção Orçamento Participativo comparado ao Orçamento Anual - João Pessoa - 2010 e 2019



Fonte: Orçamento Público de João Pessoa entre 2010 e 2019.

A partir da leitura desses dados, percebe-se que o custo de implementação do OP não representa um grande impacto orçamentário, em desacordo com o propagado por parte da doutrina crítica às modelagens de participação democrática em matéria orçamentária.

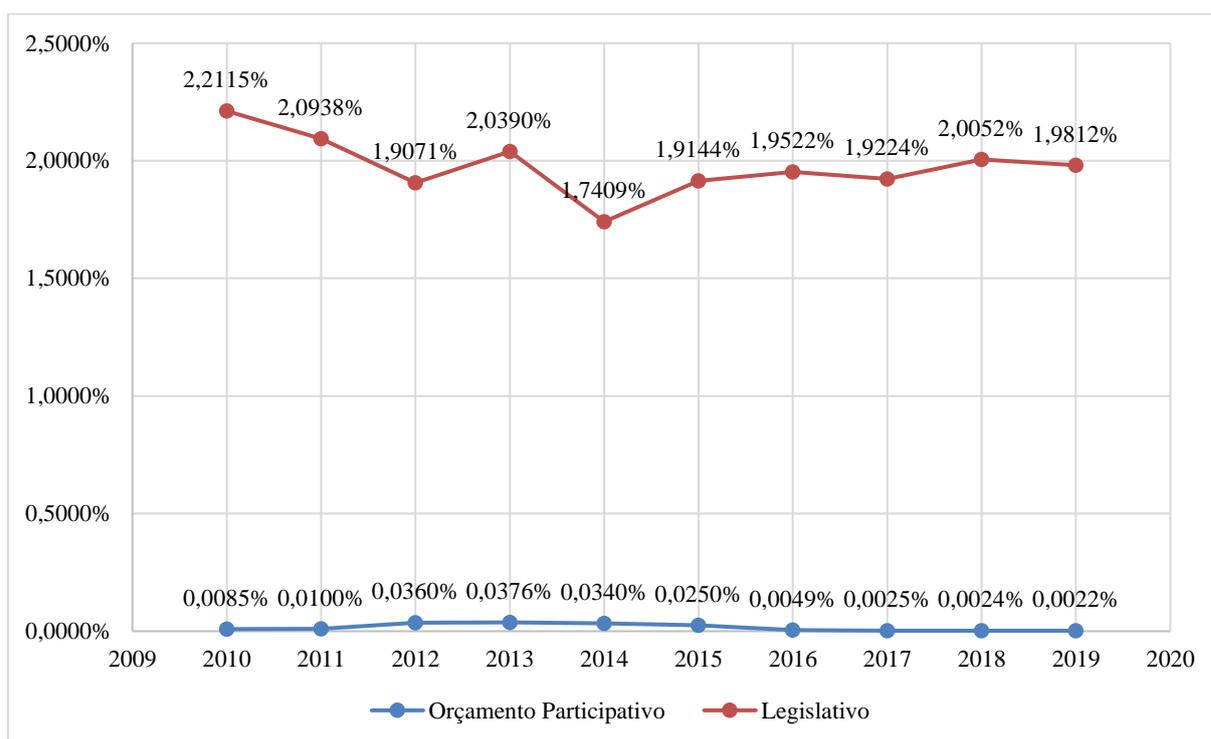
<sup>195</sup> Não há informação disponível no *site* da Prefeitura para essa diminuição tão expressiva. Também, procurou-se entrar em contato com a municipalidade, entretanto, não houve retorno até o momento.

Ainda ano de 2017, em que o custo estimado para o OP foi de R\$ 778.965,00, tal valor representou 0,0377% dos recursos públicos previstos para o ano orçamentário de João Pessoa. A aludida dotação não tem expressividade e não compromete o cumprimento de outras atividades pelo Poder Executivo.

Em comparação com os custos de manutenção, que incluem pagamento com pessoal, realização de sessões legislativas, disponibilização de veículo oficial, típicos do Legislativo, que é uma estrutura tipicamente representativa, ele apresenta um comprometimento das receitas públicas significativamente menor, conforme será demonstrado a seguir.

Além disso, o custo de implementação de uma eleição, por exemplo, é extremamente alto, mas nem por isso se deve cogitar pelo fim do voto como instrumento de democracia no contexto representativo liberal. Em âmbito federal, o Fundo Eleitoral<sup>196</sup> de 2020 acabou sendo aprovado com um orçamento previsto em 2 bilhões de reais.

**Gráfico 3. Custo proporcional do Legislativo e do OP em relação ao Orçamento Anual**



**Fonte: Adaptado do Orçamento Público da cidade de João Pessoa**

No ano de 2019, a reserva orçamentária destinada ao Orçamento Participativo chegou a ser 916 vezes inferior em relação àquela destinada ao Poder Legislativo Municipal. A diferença

<sup>196</sup> ESTADÃO. **Fundo Eleitoral e Fundo Partidário**: entenda como funciona cada um. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fundo-eleitoral-e-fundo-partidario-entenda-como-funciona-cada-um,70003114744>>. Acesso em: 27 de jan. 2020.

entre ambos diminuiu apenas em 2014, quando a despesa com a implementação do OP foi 55 vezes menor que a destinada à Câmara Municipal. Elaborou-se, dessa maneira, tabela ilustrativa a fim de demonstrar a evolução dessa relação ao longo dos anos de 2010 a 2019, conforme segue:

**Quadro 3.** Relação entre o custo do OP e o Poder Legislativo

	<b>Orçamento Participativo</b>	<b>Poder Legislativo</b>	<b>PL/OP</b>
2019	R\$ 60.000,00	R\$ 54.970.000,00	916,17
2018	R\$ 65.000,00	R\$ 54.640.312,00	840,62
2017	R\$ 65.000,00	R\$ 49.574.455,00	762,68
2016	R\$ 126.000,00	R\$ 49.790.000,00	395,16
2015	R\$ 600.035,00	R\$ 46.037.500,00	76,72
2014	R\$ 778.965,00	R\$ 39.927.500,00	51,26
2013	R\$ 709.893,00	R\$ 38.457.000,00	54,17
2012	R\$ 642.080,00	R\$ 34.000.000,00	52,95
2011	R\$ 141.000,00	R\$ 29.610.000,00	210,00
2010	R\$ 106.000,00	R\$ 27.483.000,00	259,27

**Fonte:** Adaptado de Lei Orçamentária de João Pessoa

Ou seja, à luz da experiência paraibana, a crítica ao OP baseada no argumento da ausência de economicidade da iniciativa não subsiste. Para a realidade municipal, o OP significa uma alternativa economicamente viável de adoção de instrumentos de democracia participativa que visam à conscientização popular, descentralização do poder decisório, melhor redistribuição dos recursos públicos entre os bairros e regiões da cidade e formação da cidadania ativa.

#### **4.3.3. Os Ciclos Participativos e seu Reflexo nos Anexos de Demanda Popular do OP**

Conforme exposto, o OP teve seu funcionamento modificado no ano de 2015. Antes das alterações provocadas pela Lei n.º 12.539/13, as discussões do Orçamento Democrático não ocorriam segundo temáticas específicas de trabalho. Após a promulgação da referida lei, as Audiências Regionais ocorrem sempre com uma área de atuação predefinida.

A fim de expor os efeitos dessa alteração em termos orçamentários, analisou-se o anexo de demandas derivadas do orçamento democrático com o do orçamento participativo para observar, em primeiro lugar, o perfil das demandas oriundas de modelagens de participação

democrática em matéria orçamentária, estabelecendo-se um comparativo entre as duas iniciativas.

Em segundo lugar, com intuito de observar o perfil de investimento do governo municipal de João Pessoa, relacionando-o a um eventual efeito do OP nas rubricas orçamentárias destinadas a tais áreas, fez-se um levantamento destas. Cumpre salientar que tais áreas foram selecionadas em alinhamento àquelas que são objeto dos ciclos orçamentários, implementado pelo OP a partir de 2015. Para tanto, selecionaram-se as rubricas referentes à saúde, educação e infraestrutura, essa última compreendendo as dotações destinadas a urbanismo, à habitação, a transporte e a saneamento.

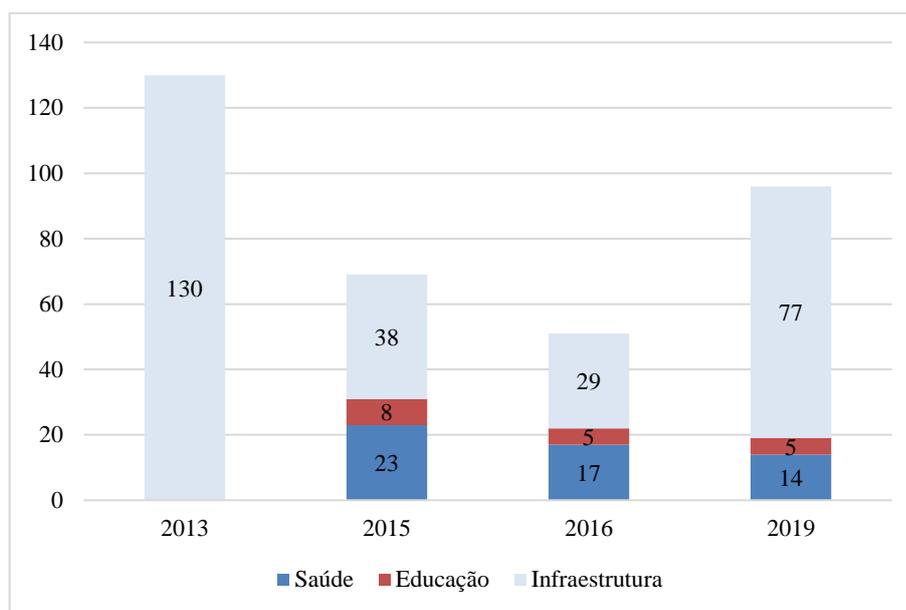
Nas leis orçamentárias municipais, disponibilizadas pelo *site* da Prefeitura Municipal, não foi possível encontrar todos os dados referentes aos anexos orçamentários destinados ao OP. Conforme exposto, o Município de João Pessoa não realizou uma parametrização de apresentação dos Anexos de Demanda Popular, dispostos em suas leis orçamentárias.

Desse modo, as demandas orçamentárias populares foram dispostas em anexos divididos por áreas com dotações individualizadas nos anos de 2019, 2016, 2015 e 2013. Nos demais anos, tais informações foram dispostas de maneira genérica, sem destinação de rubrica específica para a atividade ou programa objeto de deliberação popular.

Conforme verificado na LOA de 2013, as demandas oriundas do OP concentravam-se na área de infraestrutura. A partir de 2015, com a alteração na Lei Municipal n.º 12.539/13, começou-se a haver uma tendência de pluralização nas demandas oriundas dessa natureza.

Tal alteração é benéfica, pois amplia não apenas o potencial de concretizar políticas públicas por meio da participação popular, mas também de ampliar a abrangência dos assuntos que poderão ser levados à participação de deliberação popular.

Neste horizonte, elaborou-se um gráfico com o perfil das áreas de concentração das demandas de OP ao longo dos anos de 2013, 2015, 2016 e 2019. No ano de 2013, a totalidade (100%) das 130 demandas do anexo orçamentário destinado ao OP concentrava-se na área de infraestrutura. Em 2015, esse percentual diminuiu para 55,07%, com 15,87% para saúde e 11,59% para educação. Em 2016, a tendência permanece, mas, percentualmente, as demandas com saúde ganharam maior relevância. Por fim, no ano de 2019, o total de demandas populares ficou distribuído em 80,21% delas voltadas para ações de infraestrutura, 14,58%, para saúde e 5,21%, para educação.

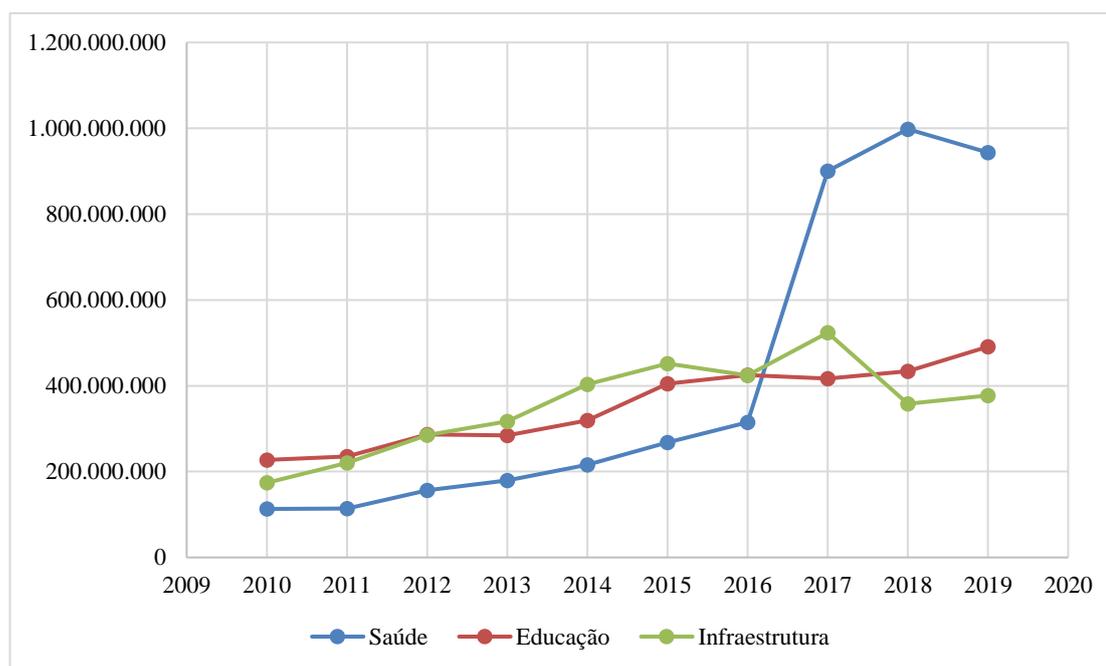
**Gráfico 4.** Evolução do Perfil de Demandas de Orçamento Participativo

Fonte: Adaptado do Anexo de Demandas Populares de João Pessoa

O objetivo da alteração foi promover uma nova amplitude ao instrumento de OP como instituição de participação, possibilitando que os moradores pudessem deliberar acerca de outras áreas de relevante interesse social. Evidentemente, essa ampliação deve se dar de forma ponderada, de modo a não prejudicar a racionalidade da execução do OP. No entanto, ela cumpre a finalidade de atender ao interesse local e vocalizar demandas de setores aos quais lhes era vedada a inclusão nos processos decisórios.

#### 4.3.3.1. Verificação da existência do OP nas dotações orçamentárias municipais destinadas às áreas de saúde, educação e infraestrutura

O gráfico a seguir ilustra uma tendência do perfil de investimento por área realizado pela Prefeitura de João Pessoa. Observa-se que, até 2015, a despesa municipal com infraestrutura superava aquela destinada à saúde e, a partir de 2016, essa situação inverteu-se. Desse modo, os investimentos com saúde passaram a ser quase o triplo da rubrica orçamentária destinada à área de saúde para o ano de 2017, quando comparado ao ano de 2016.

**Gráfico 5. Investimento por área**

**Fonte: Adaptado das dotações orçamentárias destinadas à saúde, educação e infraestrutura (2010 a 2019).**

A partir da pluralização de temáticas a serem trabalhadas no OP, que levou à consolidação de demandas mais da área da saúde, observou-se também um incremento dos investimentos pela Prefeitura Municipal no setor de saúde. No entanto, não é possível estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre ambos, pois uma série de outras variáveis podem ter influenciado nos movimentos demonstrados no gráfico supra.

Para promover uma leitura contextualizada desses números, é preciso levar em consideração outros pontos relevantes, como uma eventual alternância de gestão – que não ocorreu no caso concreto<sup>197</sup> – ou anúncio de novas estratégias políticas que justifiquem o comportamento verificado.

#### 4.4. CONCLUSÃO DA ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS A PARTIR DO ORÇAMENTO PÚBLICO DE JOÃO PESSOA E DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DA CIDADE

A realidade de João Pessoa revela que a inserção dos instrumentos de deliberação participativa se dá gradativamente, fruto de um acúmulo histórico que, na cidade, nasceu em

<sup>197</sup> O Prefeito Luciano Cartaxo exerce o cargo desde 2013, conforme verificado no *site* do Tribunal Regional Eleitoral. Cf. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Resultado das Eleições na Paraíba**. Disponível em: <<http://www.tre-pb.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/resultados-de-eleicoes>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

1974 e foi evoluindo até chegar ao OP como efetivo projeto político levado à concretização pelo governo do PSB, em 2005.

Assim, em 2005, iniciou um novo passo na construção da cidadania ativa pessoense e legitimidade democrática no âmbito da gestão municipal. Naturalmente, o OP não nasceu com formato e tipologia definidos, ele também evoluiu ao longo dos anos até chegar ao modelo hoje implementado.

A proposta de OP não deve ser vista como a alternativa definitiva no que tange a instrumentos de participação no seio das democracias representativas liberais. Ao contrário, o OP deve atualizar-se e não exclui outros projetos de participação, como os Conselhos Municipais.

A partir do estudo de caso proposto, foi possível verificar que o desenvolvimento do arquétipo de procedimentalização do OP João Pessoa se desenvolveu com a finalidade de promover justiça distributiva e diminuição na desigualdade regional. Desse modo, os bairros foram divididos em regiões orçamentárias, combinando-se os critérios de concentração populacional e índices socioeconômicos.

Em função do alto índice de desigualdade social, algumas regiões concentram bairros com elevado grau de variação socioeconômica. No entanto, de forma geral, a repartição foi realizada de modo uniforme, de maneira a atender às especificidades de cada região.

A aludida divisão da cidade em regiões orçamentárias permite igualmente que indivíduos inseridos em um mesmo contexto socioeconômico cheguem a consensos. A criação de consenso é importante, pois acentua o espírito de comunidade desses indivíduos em torno de uma vontade geral coletiva. Outro benefício da divisão proposta consiste na solidariedade entre os pares, que é criada no seio de comunidades que partilham de problemas semelhantes.

O levantamento do custo de realização do OP, como previsto no orçamento público dos anos de 2010 a 2019, também leva a inferir que a ferramenta do OP não representa um comprometimento alto das receitas públicas municipais. Nesse sentido, procurou-se afastar alguns posicionamentos críticos à implementação do OP, como ferramenta de gestão democrática, em função do seu pretensamente elevado custo de implementação e da sua capacidade de efetivação das demandas populares.

Ao longo dos anos em que a experiência participativa em matéria financeira vem sendo adotada na cidade de João Pessoa, ela apresentou rubricas orçamentárias bem inferiores às reservadas a instituições que simbolizam a democracia representativa tradicional.

Ressalta-se que o OP não possui uma tipologia de funcionamento única, ele já foi adotado em diversos formatos em distintas cidades do país. Inclusive, parte da doutrina pondera

que essa falta de uniformidade na criação de tipologias dificulta uma análise de desempenho entre os OPs até então adotados em cidades brasileiras.

Com efeito, a assimetria de tipologias participativas dificulta o trabalho do pesquisador quando escolhe o OP como seu objeto de estudo. Entretanto advoga-se que a pluralização de modelagens de execução do OP vai atender às peculiaridades locais da região em que ele for implementado.

Ou seja, o desenho desenvolvido para a cidade de João Pessoa e suas sucessivas alterações atendem às características locais, como densidade demográfica, perfil socioeconômico, histórico da adoção de instituições participativas, desenvolvimento histórico e grau de inclusão da sociedade civil nas discussões acerca dos processos decisórios da região.

Sob tal conjuntura, a modelagem de João Pessoa foi adaptando-se às necessidades e evoluções da cidade pessoense, chegando a uma tipologia de relativo baixo custo de implementação. Aqueles que são eleitos Conselheiros Regionais ou Municipais do OP não podem receber remuneração pelo mandato no OP, conforme disposto no art. 8º, da Lei local n.º 12.539/13<sup>198</sup>. A dotação orçamentária vai refletir, portanto, o custo da implementação das reuniões, elaboração de atas, locação de espaços e alocação de pessoal para realização das votações no âmbito do OP. Conforme exposto, há uma Secretaria Executiva Municipal do OP, cuja remuneração do pessoal que exerce as funções administrativas necessárias a seu funcionamento não está incluída na Unidade Orçamentária n.º 32.105.

O OP de João Pessoa, também, institucionalizou a inclusão de áreas de deliberação e participação sensíveis à população local. Desde a Lei Municipal n.º 11.903/11, procurou-se realizar as reuniões de OP de acordo com eixos temáticos. Porém, conforme os dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal, apenas em 2015, essa tendência começou a consolidar-se. E, atualmente, todas as Assembleias Regionais de OP são realizadas em função de temas definidos previamente. Para o ano-calendário 2020<sup>199</sup>, a Prefeitura Municipal já divulgou calendário com os temas a serem objetos de deliberação durante o ano.

---

<sup>198</sup> "Art. 8º Os conselheiros regionais e municipais do Orçamento Participativo exercem função honorífica, de reconhecida utilidade pública, não sendo permitida a percepção de qualquer remuneração relacionada ao exercício da atividade, vedada a ocupação de cargos e funções públicas em quaisquer modalidades no âmbito da Administração Pública municipal, estadual ou federal direta ou indireta, além de cargos funções públicas no âmbito do Poder Legislativo, salvo as indicações de dois vereadores para conselheiro titular e suplente respectivamente, do Conselho do Orçamento Participativo." Cf. JOÃO PESSOA. Lei n.º 12.539, de 12 de março de 2013.

<sup>199</sup> Tal divulgação se deu de forma oportuna, pois, em decorrência do desenvolvimento desta dissertação, as visitas ao Portal da Transparência de João Pessoa têm sido frequentes. Desse modo, verifica-se que a publicação do referido calendário ocorreu no final de janeiro de 2020.

A pluralização de eixos temáticos de reuniões do OP possibilita que os cidadãos possam deliberar e participar sobre uma miríade de assuntos, o que garante que as medidas realizadas coletivamente sejam mais alinhadas às necessidades coletivas. A tipologia do OP, igualmente, não deve ser ampla demais de maneira a inviabilizar o debate e a formulação de demandas concretas pela população, pois o tempo de realização das reuniões, bem como o escopo delas, influencia na sua efetividade e no grau de comprometimento da população com os objetivos traçados.

Todavia como se retratou anteriormente, o fato de as demandas populares refletirem as necessidades locais não deve ser considerado uma fragilidade do OP, pois a tipologia do OP municipal serve justamente para atender às demandas locais e servir de legitimidade nessa circunscrição de atuação. Sendo assim, refuta-se, veementemente, a crítica levantada por Brian Wampler<sup>200</sup> no sentido de que o OP não é capaz de solucionar problemas estruturais, como baixa oferta de empregos. O OP municipal não atende a essa finalidade de caráter macroeconômico justamente porque ele não foi desenvolvido para tanto. Além disso, ele reflete o âmbito de competências federativas do Município, previstas no art. 30 c/c art. 24 da CRFB.

A amplitude mais restrita do OP em análise, aliada à divisão do OP João Pessoa em bairros e regiões orçamentárias, permite a inclusão de regiões marginalizadas no debate político e de atendimento dessas necessidades, o que, em uma perspectiva macroeconômica, pode parecer de menor relevância, mas garante a integração desses indivíduos, promoção da dignidade e qualidade de vida nessas localidades.

Não foi possível precisar os efeitos orçamentários da adoção do OP Temático, a partir de 2015, em função da ausência de informações no Anexo de Demandas Participativas ao longo dos anos analisados. O que se observou, apenas, foi um expressivo incremento em gastos com saúde pela Prefeitura de João Pessoa, a partir de 2015. E, apesar de haver efetivamente o aumento de demandas populares para a saúde nesse ano, não se conclui objetivamente por uma relação entre elas.

Em 2020, o Anexo de Demandas Populares seguiu o mesmo nível de detalhamento de informações constatado no anexo de 2019. É importante que a Prefeitura adote essa forma de publicar as informações derivadas de deliberação popular, pois ela permite que se mapeie melhor o resultado dos Ciclos Participativos e que a sociedade controle a execução dessas propostas. A assimetria na apresentação de informações do Anexo das Demandas do OP

---

<sup>200</sup> WAMPLER, Brian. **A Guide to Participatory Budget.** Disponível em: <<https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

também dificulta a identificação de tendências de setor, bairros e regiões de investimento do programa.

Além da disponibilização das informações do referido Anexo, incluindo as regiões, bairro, política pública, obra/ação e descrição do projeto, a LOA de 2020, promulgada em 15 de janeiro deste ano, incluiu um segundo anexo. Tal anexo funciona como um complemento que engloba políticas públicas consideradas prioritárias para execução orçamentária e é uma novidade em relação às leis orçamentárias anuais anteriores.

No que concerne às obras e às ações provenientes de deliberação coletiva efetivamente concretizadas pela municipalidade, não foi possível examinar a implementação das dotações previstas no OP 2018 e executadas ao longo de 2019. Explica-se. No folder informativo, *Clica no OP*, o Município de João Pessoa aponta quais obras estão em andamento, contudo este não possui um rigor metodológico, sendo usado para divulgação de informação de uma maneira didática, com carência de detalhamentos necessários à condução da pesquisa.

A Prefeitura divulga a realização de algumas dessas demandas, mas não há uma sistematização para a apresentação desses dados. Com finalidade publicitária, o Prefeito Luciano Cartaxo, por meio do *site* oficial da Prefeitura, anunciou a entrega de obras de urbanização no Mercado Geisel<sup>201</sup>, fruto do OP. Outras informações, como a construção de uma Unidade de Saúde Familiar (USF), no bairro de Parque do Sol, foram obtidas através de veículos de comunicação locais.<sup>202</sup>

Apesar do esforço e investimento das gestões municipais, há algumas questões que precisam ser saneadas para um melhor desempenho do OP em João Pessoa. Em 23 de setembro de 2019, foi publicada matéria pelo *site* Portal Correio, na qual se apontam os desequilíbrios regionais nos investimentos da Prefeitura. Enquanto alguns bairros são privilegiados, outros ainda sofrem com a carência de serviços básicos. Vale salientar que nem todas as obras e ações municipais passam pelo OP. Algumas são realizadas de acordo com a discricionariedade do Chefe do Executivo Municipal.

---

<sup>201</sup> JOÃO PESSOA. Luciano Cartaxo visita Mercado do Geisel e entrega obras de urbanização que melhoram infraestrutura para comerciantes e consumidores. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/luciano-cartaxo-visita-mercado-do-geisel-e-entrega-obras-de-urbanizacao-que-melhoram-infraestrutura-para-comerciantes-e-consumidores/>>. Acesso em: 03 fev. 2020.

<sup>202</sup> PORTAL VALENTINA. **Luciano Cartaxo vistoria obras da PMJP no Parque do Sol**. Disponível em: <<http://portalvalentina.com.br/site/luciano-cartaxo-vistoria-obras-da-pmjp-no-parque-do-sol/>>. Acesso em: 03 fev. 2020.

Segundo o *site*, a reposta do Município de João Pessoa<sup>203</sup>, em relação à necessidade de pavimentação de ruas localizadas em bairros menos favorecidos da cidade, deve-se ater à ordem cronológica do programa “Mais Pavimentação”, além das prioridades eleitas no âmbito das Plenárias de OP.

Ainda que haja incompletudes e falhas com relação ao OP João Pessoa, deve-se reforçar a contribuição que ele exerce na construção da cidadania ativa e estreitamento dos laços comunitários entre os cidadãos de determinado bairro. Seu efeito é maior do que aquele mensurável pela execução de suas dotações e existe pela realização do projeto em si. Ele permite o fortalecimento da democracia pela inclusão de atores na gestão pública e no processo de concorrência dos recursos públicos. Essa inclusão revela um forte caráter pedagógico, pois esclarece ao indivíduo noções cívicas fundamentais como a circunscrição de competência municipal, a relação entre receita e gasto público, disposições básicas sobre política fiscal, planejamento urbano e definição de prioridades na gestão pública.<sup>204</sup>

Por fim, a opção feita pelo estudo de caso de João Pessoa demonstrou-se uma fonte rica de informações sobre aspectos do OP, que são difíceis de visualizar sob a perspectiva dos trabalhos teóricos desenvolvidos sobre o tema. O caso de João Pessoa revela a complexidade do OP como instrumento de deliberação participativa e que seu funcionamento não segue uma tipologia uniforme. As peculiaridades locais refletem-se na modelagem adotada, que visa eliminar as desigualdades socioeconômicas locais. Seus benefícios indiretos são difíceis de mensurar objetivamente, no entanto constatou-se que, à luz do orçamento público municipal, o OP demonstrou ser uma alternativa econômica e estruturalmente viável de democratização da

---

<sup>203</sup> “Apesar de todas as reclamações da população, a Secretaria de Infraestrutura de João Pessoa (Seinfra) informou que está executando obras de pavimentação em diversos bairros da cidade com o programa ‘Mais Pavimentação’, incluindo alguns dos bairros citados. As ruas com prioridade são eleitas nas plenárias do Orçamento Participativo pela própria população. Os moradores, conforme a Seinfra, devem entrar em contato com o Orçamento Participativo e solicitar o articulador responsável pela região do bairro, que poderá fornecer mais informações sobre como proceder para solicitar a pavimentação. Além disso, é possível solicitar por meio do IPTU Cidadão, acionando a Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana (Emlur). Sobre a obra de saneamento no Bairro das Indústrias, nem a Seinfra, nem a Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (Cagepa) assumiram a responsabilidade. A Seinfra informou que não é do município. Já a Cagepa ressaltou que não está executando nenhuma obra do tipo no local”. Sobre o trecho transcrito, nota-se que o Bairro das Indústrias está situado na região orçamentária de João Pessoa, que apresenta maior nível de vulnerabilidade social da cidade. Cf. PORTAL CORREIO. Enquanto orla é priorizada, bairros de JP sofrem sem mobilidade. Disponível em <<https://portalcorreio.com.br/enquanto-praia-e-priorizada-outros-bairros-de-jp-sofrem-sem-mobilidade/>>. Acesso em: 28 de fev. 2020.

<sup>204</sup> RÊGO, Marilene Gomes de Souza. A influência da implantação do Orçamento Participativo na **Cultura Política dos habitantes da cidade de João Pessoa-PB**. 2009. 119 pgs. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa: 2009. Disponível em: <<http://www.ccsa.ufpb.br/ppga/contents/arquivos/teses-e-dissertacao/2009/marilene-gomes-de-sousa-rego.pdf>>. Acesso em: 03 de fev. 2020.

gestão municipal, descentralização do poder decisório e fortalecimento da legitimidade e controle social das ações públicas pela população local.

## 5. CONCLUSÃO

Ao trabalhar a temática do OP como objeto desta dissertação, estava-se ciente das complexidades que a tarefa traria. Tratar do tema participação e democracia implica enveredar por uma série de conceitos complexos com distintas acepções. No entanto tal desafio foi encarado em função da urgência em se falar de democracia e da necessidade de adequá-la às demandas de uma sociedade também complexa e que não se satisfaz com o pleito eleitoral como forma de manifestação da sua vontade política.

A sociedade atual deseja mais. Ela deseja espaço, deseja vocalizar suas reivindicações, procura a justiça fiscal, uma melhor alocação dos recursos públicos, entre outros. Simultaneamente, setores dessa mesma sociedade desprezam os valores democráticos essenciais ao desenvolvimento dos direitos fundamentais.

Ao mesmo tempo que a liberdade de pensamento permitiu o apogeu da autodeterminação e do convívio de indivíduos das mais distintas convicções, ela concede espaço também para o antagonismo de ideias e da polarização que impede o diálogo, dessa forma, constituindo características marcantes do cenário político atual.

Contudo esse não é o pior dos desafios enfrentados pela democracia atualmente. Seu maior desafio talvez resida em lidar com aqueles que, utilizando-se de meios democráticos, pregam por um governo elitista, voltado a atender aos interesses de uma parcela mínima da sociedade, que desprezam as minorias e o povo. São esses muitos atores que desvalorizam a participação, incentivam dissidências irremediáveis, estimulam a polarização e almejam o retorno de uma democracia representativa meramente formal. Para esses, a democracia é só um nome, no qual o povo está e deve continuar bem escondido apenas no radical da palavra.

Sob esse paradigma, Levitsky e Ziblatt<sup>205</sup> descrevem a estratégia de Fujimori para perpetuar um regime ditatorial no Peru. Segundo seus relatos, Fujimori fazia uso de uma retórica de rejeição à democracia, à política e aos direitos humanos, o que lhe foi permitindo concentrar poder em uma sociedade de indivíduos desinteressados em um sistema defeituoso como a democracia – a qual tanto maltratou.

Ou seja, apropriando-se da estrutura formal de uma democracia representativa e eleito de maneira democrática, em 28 de julho de 1990, Alberto Fujimori consolida um governo autoritário, que se perpetuou até os anos 2000. No período em que esteve no poder, utilizou

---

<sup>205</sup> Cf. LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 87.

técnicas terroristas para combater seus opositores, diluiu as demais instituições políticas além do Executivo e foi acusado de inúmeros crimes contra a humanidade.

O Brasil, todavia, decidiu trilhar outros rumos após a Constituição de 1988. A referida Carta marcou um novo tempo na democracia brasileira, criando um ambiente jurídico-institucional aberto à participação e à deliberação, apto a ouvir as reivindicações do povo e ciente da noção de que o poder emana desse mesmo povo, devendo, portanto, ser construído por ele.

Ao longo desses mais de 30 (trinta) anos de história constitucional brasileira, testemunhou-se a ascensão do Orçamento Participativo como um instrumento de gestão democrática, presente em cidades brasileiras com histórico de participação social e que tiveram coragem de incluir a população em seu processo de concorrência pelos recursos públicos.

Essas cidades seguiram o comando constitucional e enveredaram-se por uma experiência inovadora sem precedentes similares no mundo. A partir do OPPOA, o Brasil aprendeu a ser referência em experimentação democrática. No país todo, desenvolveram-se tipologias de OP de diversas qualidades, etapas, com objetivos distintos e compatíveis com as peculiaridades locais.

A trajetória do OP de João Pessoa ilustra bem esse processo. Implementado em 2005, o OP João Pessoa evoluiu de acordo com as necessidades percebidas pela evolução e amadurecimento do projeto. Institucionalmente, o referido OP alçou o *status* de secretaria e conta com a participação do Executivo local, bem como há consideração de sua relevância pelo Poder Legislativo.

A relação descrita, porém, ainda é tênue e exige um contínuo controle para que os poderes tradicionais não suprimam a participação popular com limitação de recursos ou outros mecanismos políticos que o fariam perder importância. Por exemplo, ao longo dos anos, percebeu-se que a Prefeitura de João Pessoa provocou uma diminuição considerável nos investimentos destinados ao OP, com um aumento nesse quantitativo no ano de 2020. A diminuição de recursos pode esvaziar a importância do OP por dificultar ou aminorar a execução dos seus anexos.

Nessa medida, é necessário que a população reivindique espaço e cobre do Chefe do Executivo condições para realizar uma participação com efetividade. Tal ponderação não desconsidera, todavia, os demais reflexos positivos do OP, que não estão circunscritos apenas à concretização da participação em política pública.

Com efeito, não se desprezaram as inúmeras críticas feitas no que concerne aos limites da participação, à dificuldade que existe na criação de consensos, ao pretenso descaso coletivo

com a coisa pública e à reduzida efetividade do OP. Como se viu, na cidade de João Pessoa, o nível de recursos destinados ao OP diminuiu consideravelmente nos últimos anos, conquanto não tenha havido troca de gestão durante essa mudança. Todavia pretendeu-se demonstrar que o OP pode ser uma alternativa de participação política economicamente viável e capaz de trazer inúmeros outros benefícios para o amadurecimento democrático de um país.

A participação exerce uma função pedagógica no sentido de educar os cidadãos sobre aspectos de política fiscal, da relação entre receitas e despesas, dos limites da participação municipal e da constituição da estrutura do Poder. O OP, por exemplo, esclarece as diferenças entre Legislativo e Executivo à população. Aos olhos do jurista, essa distinção pode parecer instrumental, mas as citadas estruturas, por vezes, são completamente desconhecidas do cidadão, tanto em termos de composição quanto de funcionalidade.

Por meio do OP, o indivíduo de origem periférica tem acesso a um espaço institucionalizado para vocalização de suas expectativas e para portar às reuniões assembleares as exigências de sua comunidade. Inclusive, algumas pesquisas apontam que a maior quantidade de participantes do OP é composta por mulheres, o que não é a regra nos ambientes políticos tradicionais.

Do mesmo modo, o OP permite que se estreitem os laços de solidariedade entre os indivíduos pertencentes a um mesmo bairro, dessa forma, fortalecendo seu espírito de comunidade. A comunidade mobiliza-se em prol da consecução de seus objetivos. Repise-se que tais objetivos não precisam ter natureza macroeconômica e podem representar pequenos consertos e obras em escolas municipais ou a implantação de postes em uma rua de bairro. Sendo assim, o asfaltamento de uma rua significa proporcionar dignidade a moradores, que sofrem com os efeitos da chuva todo verão, e evitar que passem por transtornos recorrentes.

Ou seja, as críticas que apontam as fragilidades do OP em criar soluções de natureza macroeconômicas desprezam que a finalidade do OP possa ser, simplesmente, atender à demanda local e de sua comunidade desassistida mediante um ambiente de estímulo à solidariedade.

Outro fator positivo do instrumento consiste no desenvolvimento de espaços onde haja estímulo ao debate. Em verdade, alcançar a uniformidade de vontades quando os recursos são limitados é um desafio que requer paciência e consensualidade das partes envolvidas. No entanto a criação do diálogo entre os pares possibilita que a discussão sobre a destinação dos recursos deixe de ser restrita aos atores tradicionais e passe a pertencer à sociedade.

O OP desempenha um papel de legitimador da ação pública, pois contribui para a formação da cidadania ativa e ao melhor alinhamento entre a vontade dos representantes e a

vontade coletiva. Essa função pedagógica do OP permite o resguardo dos valores democráticos – que são urgentes em tempos como os atuais.

Em tal conjuntura, deve-se observar que as dificuldades com as quais o OP se deparou não são muito distintas daquelas que o modelo de democracia representativa apresenta. Há problemas de representatividade, de eleição de prioridades e criação de uniformidade da ação política em ambos os modelos. Deve-se permitir e estimular, por sua vez, que os instrumentos de democracia participativa sejam cada vez mais presentes na realidade brasileira como forma de desenvolver uma política mais próxima do seu povo.

Em outras palavras, iniciativas como o OP João Pessoa e tantos outros OPs que as demais cidades adotaram devem multiplicar-se. O Brasil já possui um ambiente jurídico-institucional propício para tanto. Faz-se necessário, por ora, olhar de forma menos resistente à participação e enxergar, em sua implementação, um modo de ressignificar a democracia, de atacar o autoritarismo e a perpetuação de uma política elitista.

Em tempos de hostilidade a valores democráticos, deve-se<sup>206</sup> “assegurar e fomentar o pluralismo e a tolerância sem os quais a democracia participativa definha”. Por isso, os instrumentos de participação buscam resgatar um diálogo aberto com a sociedade e a valorização do indivíduo e dos grupos sociais como atores do processo de formulação de políticas públicas, pois são necessários à legitimidade da democracia e ao desenvolvimento da cidadania ativa.

---

<sup>206</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. Orçamento Participativo de Porto Alegre: Para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 527.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Sobre a Emenda Constitucional nº 100: a certeza da impositividade orçamentária: quem sabe o velho estigma de que os orçamentos no Brasil são ‘peças de ficção’ pode começar a ser superado?** Jota, 04 jul. 2019. Disponível em: <[https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/sobre-a-emenda-constitucional-no-100-a-certeza-da-impositividade-orcamentaria-04072019](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/sobre-a-emenda-constitucional-no-100-a-certeza-da-impositividade-orcamentaria-04072019)>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

ABRAHAM, Marcus. **Sobre a Emenda Constitucional nº 100: a certeza da impositividade orçamentária: Quem sabe o velho estigma de que os orçamentos no Brasil são ‘peças de ficção’ pode começar a ser superado?** Jota, Rio de Janeiro, 04 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/sobre-a-emenda-constitucional-no-100-a-certeza-da-impositividade-orcamentaria-04072019>>. Acesso em: 20 ago. de 2018.

ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

ALKMIM, Antonio Carlos. **O paradoxo do conceito de representação política.** Revista de Ciência Política, Teoria & Pesquisa, vol. 22, n. 1, p. 56-71, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://doi.editoracubo.com.br/10.4322/tp.2013.010>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís; AGOSTINI, Cintia. **A Democracia Participativa e Deliberativa e sua importância para qualificar o processo de Planejamento do Desenvolvimento Regional.** Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/307877687\\_A\\_Democracia\\_Participativa\\_e\\_Deliberativa\\_e\\_sua\\_importancia\\_para\\_qualificar\\_o\\_processo\\_de\\_Planejamento\\_do\\_Developolvimento\\_Regional](https://www.researchgate.net/publication/307877687_A_Democracia_Participativa_e_Deliberativa_e_sua_importancia_para_qualificar_o_processo_de_Planejamento_do_Developolvimento_Regional)>. Acesso em: 18 nov. de 2019.

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. Democracia Brasileira Participativa e o Orçamento Público na defesa dos Direitos Humanos. In PIRES, Adilson Rodrigues; VIEIRA, Carlos Renato; BACHA, Rafael Duailibe (org.). **Políticas Públicas e Tributação.** 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2018.

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. **Democracia e Participação Conquistas da Cidadania Brasileira nos 28 anos de Constituição.** Revista Interdisciplinar de Direito, v. 13, n. 2, p.135-155, jul./dez. 2016. DOI: 10.24859/fdv.2016.2009. Disponível em: <<http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/81/59>>. Acesso em: 18 de ago. de 2019.

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do; CARVALHO, Francisco Toniolo. **Democracia e Deliberação: a escolha popular das políticas públicas locais – O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPOA).** Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 1 nº 1. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32138>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

ASEVÊDO, Flávio. **Luciano Cartaxo visita Mercado do Geisel e entrega obras de urbanização que melhoram infraestrutura para comerciantes e consumidores.** Prefeitura Municipal de João Pessoa, João Pessoa, 02 fev. 2020. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/luciano-cartaxo-visita-mercado-do-geisel-e-entrega-obras-de-urbanizacao-que-melhoram-infraestrutura-para-comerciantes-e-consumidores/>>. Acesso em: 03 de fev. de 2020.

ASEVÊDO, Flávio. **Luciano Cartaxo vistoria obras da PMJP no Parque do Sol.** Portal Valentina, João Pessoa, 28 set. 2017. Disponível em: <<http://portalvalentina.com.br/site/luciano-cartaxo-vistoria-obras-da-pmjp-no-parque-do-sol/>>. Acesso em: 03 de fev. de 2020.

AVI-YONAH, Reuven S. **Three Goals of Taxation.** NYU Tax Law Review. 60, nº 1, 2006, p. 1-28. Disponível em: <<https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1039&context=articles>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

AVRITZER, Leonardo. SANTOS, Boventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. *In* SANTOS, Boventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AZVRITER, Leonardo. MARONA, Marjorie. **A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira.** Revista de Ciências Sociais, vol. 60, nº 2, 2017. ISSN 0011-5258. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0011-52582017000200359&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0011-52582017000200359&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças.** 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BARBER, Benjamin R. **Strong Democracy: participatory politics for a new age.** Berkley, Los Angeles, London: University of California Press, 2003.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Dados estatísticos: eleições municipais realizadas em 1972.** v. 10. Brasília: 1988. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/13042/dados\\_estatisticos\\_vol10.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/13042/dados_estatisticos_vol10.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 10 jan. de 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Composição.** Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/composicao-cns/>>. Acesso em: 02 jan. de 2020.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p. ISBN: 978-85-7018-698-0. Disponível em: <<https://www2.senado.leg>>.

br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\_Livro\_EC91\_2016.pdf>. Acesso em: 20 fev de 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/lcp/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm)>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm)>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 4.048-DF (0001079-04.2008.0.01.0000)**. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Relator: Ministra Ellen Gracie. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2602344>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, 80 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D4A14347>>. Acesso em: 01 set. de 2019.

BURKHEAD, Jesse; MINER, Jerry. **Public Expenditure**. London e Basingstoke: The Macmillan Press, LTD, 1971.

CANES, Michèlle. **Comissão reconhece 434 mortes e desaparecimentos durante a ditadura militar**. Agência Brasil, Brasília, 10 dez. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-12/comissao-reconhece-mais-de-200-desaparecidos-politicos-durante>>. Acesso em: 02 de jan. de 2020.

CAMPOS, Francisco. Orçamento - natureza jurídica - lei material e lei formal - exposição e crítica da doutrina de Leband - direito comparado - elevação do imposto de vendas e consignações em São Paulo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 447-467, out. 1948. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10849>>. Acesso em: 21 Fev. de 2020. DOI: <<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v14.1948.10849>>.

CARTLEDGE, Paul; MILLETT, Paul; TODD, Stephen. **Nomos: Essays in Athenian Law, Politics and Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. **Democracia representativa: revisitando John Stuart Mill**. Revista de Informação Legislativa, ano 52, nº 206, abr./jun. 2015, p. 245-270. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/52/206/ri/v52\\_n206\\_p245.pdf](https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/52/206/ri/v52_n206_p245.pdf)>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte Anos De Orçamento Participativo: Análise Das Experiências Em Municípios Brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v.

15, n. 56, jan. 2010. ISSN 2236-5710. Disponível em:  
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190>>. Acesso em: 21 Fev. de 2020. DOI: <<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3190>>.

DAHL, Robert A. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 2011.

FABRIZ, Daury César. ABIKAI FILHO, Jorge. **Dever Fundamental, Solidariedade e Comunitarismo**. 01 Jan. 2014. Disponível em:  
<<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5472774.pdf>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

FALANGA, Roberto. **O Orçamento Participativo Portugal (OPP): que modelo de *scaling up*?** Boletim de análise político-institucional, n. 14, jan.-jun., 2018. Disponível em:  
<[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8565/1/BAPI\\_n14\\_Or%C3%A7amento.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8565/1/BAPI_n14_Or%C3%A7amento.pdf)>. Acesso em: 18 set. de 2019.

FERNANDES, Stanley Botti. **Sistema constitucional de planejamento orçamentário e vinculação do legislador financeiro**. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico, v. 8, n. 14, set./fev., 2019. Acesso em: 24 de ago. de 2019.

FETTELHOF, Jane; SIMMONS, Katie; STOKES, Bruce; WIKE, Richard. **Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy**. Pew Research Center, Global Attitudes & Trends, Washington, 16 out. 2017. Disponível em: <<https://www.pewresearch.org/global/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy/>>. Acesso em: 21 de ago. de 2019.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros Gontijo; ARANHA, Ana Luiza. **Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília: Enap, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2561>>. Acesso em: 16 dez. de 2019.

FONSECA, Caue. **Orçamento Participativo completa 30 anos em busca de recursos e pegada digital: site serve para que se vote nos temas prioritários para a cidade e para cada uma das 17 regiões do OP e para sugerir obras**. GAÚCHAZH, Porto Alegre, 12 ago. 2019. Disponível em:  
<<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/08/orcamento-participativo-completa-30-anos-em-busca-de-recursos-e-pegada-digital-cjz8qs7uo01wx01qm9f836pve.html>>. Acesso em: 09 de fev. de 2020.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Guidelines for Public Expenditure Management: Section 3 – Budget Preparation**. Disponível em:  
<<https://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/guide3.htm>>. Acesso em: 02 ago. de 2019.

G1. Paraíba. **TCE emite alerta para prefeitura de João Pessoa por descumprir mínimo de aplicação de recursos: Lei determinou aplicação de R\$15,3 milhões em 2019 em orçamento impositivo dos vereadores. TCE-PB diz que prefeito não cumpriu regra. Procurador defende que lei é inconstitucional**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2019/10/25/tce-emite-alerta-para-prefeitura-de-joao-pessoa-por-descumprir-aplicacao-de-recursos.ghtml>>. Acesso em: 30 jan. de 2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GREGGIANIN, Eugênio. **Orçamento participativo – emenda iniciativa popular ao projeto de lei orçamentária da União para 2012**: estudo técnico nº 17/14 (out/2014). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/21044>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**. Traduzido por William Rehg. Massachusetts, Cambridges: The MIT Press, 1966.

HABERMAS, Jürgen. **Theory of Communicative Action**. Traduzido por Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press, 1984.

HASKELL, John. **Direct Democracy or Representative Government: dispelling the Populist Myth**. Colorado: Westview, 2001.

HELD, David; SCHOTT, Gareth. **Models of Democracy**. Londres: Polity Press, 2006.

HILDRETH, W. Bartley; KHAN, Aman. **Budget Theory in the Public Sector**. London: Quorum Books, 2002.

IBGE. IBGE Cidades. **João Pessoa, Paraíba, Brasil**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/joao-pessoa>>. Acesso em: 30 de jan. de 2020.

JOÃO PESSOA (Município). Lei Complementar nº 3, de 30 de dezembro de 1992. Plano Diretor da Cidade de João Pessoa. **Lei Complementar nº 3, de 30 de Dezembro de 1992**. João Pessoa, PB. Disponível em: <<http://www.joaopeessoa.pb.gov.br/secretarias/seplan/plano-diretor/>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Reflexões sobre o orçamento impositivo: as emendas individuais impositivas**. Revista de Direito Público da Economia: Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 239-256, jul/set. 2014. Disponível em: <[https://www.academia.edu/12629757/REFLEX%C3%95ES\\_SOBRE\\_O\\_OR%C3%87AMENTO\\_IMPOSITIVO\\_AS\\_EMENDAS\\_INDIVIDUAIS\\_IMPOSITIVAS](https://www.academia.edu/12629757/REFLEX%C3%95ES_SOBRE_O_OR%C3%87AMENTO_IMPOSITIVO_AS_EMENDAS_INDIVIDUAIS_IMPOSITIVAS)>. Acesso em: 20 fev. de 2020

KER, João. **Fundo Eleitoral e Fundo Partidário: entenda como funciona cada um**. Presidente Jair Bolsonaro sancionou valor integral de R\$ 2 bilhões para as eleições de 2020. Estadão, São Paulo, 20 jan. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fundo-eleitoral-e-fundo-partidario-entenda-como-funciona-cada-um,70003114744>>. Acesso em: 27 de jan. de 2020.

LELOUP, Lance T. **Budget theory for a new century**: in Budget Theory In Public Sector. Londres: Quorum Books, 2002.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LÔBO, Rebecca. **Plano Diretor de João Pessoa é discutido em audiência pública**: objetivo foi rever o plano e discutir a participação da sociedade civil nesse processo. Brasil de Fato, João Pessoa (PB), 24 maio 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/05/>>

24/plano-diretor-de-joao-pessoa-e-discutido-em-audiencia-publica/>. Acesso em: 05 de jan. de 2020.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **25 anos de Orçamento Participativo**: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, Florianópolis, vol. 13, nº 28, set./dez. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p167>>. Acesso em: 15 dez. de 2019.

MACEDO, Marco Antônio Ferreira. **A natureza jurídica do orçamento público e suas implicações para o seu processo decisório**: um problema concreto da “Constituição Orçamentária” brasileira? In CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo; OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de; MACEDO, Marco Antonio Ferreira (coord.). *Direitos Fundamentais e Estado Fiscal: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. **Democracia Participativa na Constituição Brasileira**. *Revista de informação legislativa*, v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176529>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

MELO, Mônica. **Conselheiros Municipais do Orçamento Participativo de João Pessoa são empossados**. Prefeitura Municipal de João Pessoa, João Pessoa, 02 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/conselheiros-municipais-do-orcamento-participativo-de-joao-pessoa-sao-empossados/>>. Acesso em: 30 jan. de 2020.

MELO, Mônica. **OPCA estimula participação cidadã na comunidade escolar**. Prefeitura Municipal de João Pessoa, João Pessoa, 08 nov. 2017. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/opca-estimula-participacao-cidada-na-comunidade-escola>>. Acesso em: 15 de jan. de 2020.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do sistema representativo**. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418905/mod\\_resource/content/1/Manin%20-%20Metamorfoses%20do%20governo%20representativo%20%28artigo%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418905/mod_resource/content/1/Manin%20-%20Metamorfoses%20do%20governo%20representativo%20%28artigo%29.pdf)>. Acesso em: 29 ago. de 2019.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. **Orçamento Impositivo**: elementos para discussão. *Administração Pública e Gestão Social*, 7(4), out.-dez. 2015, p. 178-186. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24474/1/ARTIGO\\_OrcamentoImpositivoElementos.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24474/1/ARTIGO_OrcamentoImpositivoElementos.pdf)>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

MILL, John, Stuart. **Representative Government**. Ontario: Batoche Books Limited, 2001. Disponível em: <<https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/repgovt.pdf>> . Acesso em: 22 ago. de 2019.

MOLLER, Jorgen. **The Medieval Roots of Democracy**. *Journal of Democracy*, vol. 26, nº 3, 2015, p. 110-123. Disponível em: <[http://pure.au.dk/portal/files/90343951/09\\_26.3\\_M\\_ller\\_pp.\\_110\\_123\\_4\\_.pdf](http://pure.au.dk/portal/files/90343951/09_26.3_M_ller_pp._110_123_4_.pdf)>. Acesso em: 14 dez. de 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 4ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Public Sector Transparency and Accountability in Selected Arab Countries: policies and practices**. New York, United Nations, 2004. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2005%20Public%20Sector%20Transp%20and%20Accountability%20in%20SelArab%20Countries.pdf>>. Acesso em: 02 set. de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO. **Principles of budgetary governance**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>>. Acesso em: 17 ago. de 2019.

PÁDUA, Marsílio de. **The Defender of Peace**. Tradução Annabel Brett. New York: Cambridge University Press, 2005.

PATEMAN, Carole. **Participation and The Democratic Theory**. Melbourne: Cambridge University Press, 1970.

PEREIRA, José. Matias. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2010.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Manole, 2001, p. 52.

PITKIN, Hannah Fenichel, **The Concept of Representation**. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press, 1972.

PLATÃO. **A República**. Disponível em: <[http://www.eniopadilha.com.br/documentos/Platao\\_A\\_Republica.pdf](http://www.eniopadilha.com.br/documentos/Platao_A_Republica.pdf)>. Acesso em: 02 de nov. de 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Calendário do OP Temático**. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/op/calendario-do-op-tematico/>>. Acesso em: 30 de jan. de 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. Secretaria Executiva do Orçamento Participativo. **Clica no OP 2019**. Disponível em: <<http://joaopessoa.pb.gov.br/portal/wpcontent/uploads/2019/03/clicanoOP2019.pdf>>. Acesso em: 30 de jan. de 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Mapa das Regiões de Participação Popular do Orçamento Participativo**. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/op/regioes-de-participacao-popular/>>. Acesso em: 30 de jan. de 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Orçamento Participativo: Prefeitura realiza Audiência Regional em Mandacaru nesta quinta**. Prefeitura Municipal de João Pessoa, João Pessoa, 18 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/orcamento-participativo-realiza-audiencia-regional-em-mandacaru-nesta-quinta/>>. Acesso em: 30 jan. de 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **População pode usar mídias digitais para participar do OP.** Prefeitura Municipal de João Pessoa, João Pessoa, 03 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/populacao-pode-usar-midias-digitais-para-participar-do-orcamento-participativo/>>. Acesso em: 15 jan. de 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Histórico do Orçamento Participativo.** Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=1129](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1129)>. Acesso em: 09 fev. de 2020.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and The Limits of Self-Government.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

QUINTANS, Alexandre. **Alunos da Escola Municipal Aruanda participam de atividades do OPCA.** Prefeitura Municipal de João Pessoa, João Pessoa, 11 jul 2017. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/alunos-da-escola-municipal-aruanda-participam-de-atividades-do-opca/>>. Acesso em: 15 jan. de 2020.

RÊGO, Marilene Gomes de Sousa. **A influência da implantação do Orçamento Participativo na Cultura Política dos habitantes da cidade de João Pessoa-PB.** 2009. 119 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Administração, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009. Disponível em: <<http://www.ccsa.ufpb.br/ppga/contents/arquivos/teses-e-dissertacao/2009/marilene-gomes-de-sousa-rego.pdf>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

REINHOLZ, Fabiana; PAZ, Wálmaro. **Olívio Dutra: “O povo tem que ser sujeito e não objeto da política”.** Na sua avaliação, não existe democracia de partido único, ou com partidos que são balcões de negócio. Brasil de Fato, Porto Alegre (RS), 23 set. 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/09/23/olivio-dutra-o-povo-tem-que-ser-sujeito-e-nao-objeto-da-politica/>>. Acesso em: 25 jan. de 2020.

REPPETI, James. **Democracy and Opportunity: a new paradigm in tax equity.** Vanderbilt Law Review, vol. 61, nº 4, p. 1130-1186.

REPÚBLICA PORTUGUESA. **Orçamento Participativo Portugal: A decisão é minha, o país é de todos!** Disponível em: <<https://opp.gov.pt/>>. Acesso em: 11 jul. de 2019.

RIBEIRO, Guilherme Candeloro. **E-Democracia, ciberpolítica e crise de legitimidade:** Nova accountability, e-participação e sua viabilidade no sistema representativo contemporâneo. 2017. 168 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional, Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017. Disponível em: <<http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2019/03/E-DEMOCRACIA-CIBERPOL%C3%8DTICA-E-CRISE-DE-LEGITIMIDADE-Nova-accountability-E-participa%C3%A7%C3%A3o-e-sua-viabilidade-no-sistema-representativo-contempor%C3%A2neo.pdf>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

RODRIGUES, Vaulene de Lima. **Avanços e limites da democracia participativa:** Uma análise da experiência do Orçamento Participativo no município de João Pessoa. 2015. 91 f. TCC (Graduação) - Curso de Curso de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em:

<<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1799/1/VLR18082017.pdf>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Orçamento Participativo de Porto Alegre**: para uma democracia redistributiva. In SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHMIDT, Manfred G. **Demokratietheorien**: Eine Einführung. 4<sup>a</sup>. ed. Revista e ampliada. Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Taylor and Francis E-Library, 2003.

SEGRILLO, Angelo. **Liberalism, marxism and democratic theory revisited**: proposal of a joint index of political and economic democracy. Brazilian Political Science Review, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 8-27, 2012. DOI: 10.1590/S1981-38212012000200001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1981-38212012000200001>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

SILVA, Sandro Pereira. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Instituto de pesquisa econômica aplicada, Brasília / Rio de Janeiro, jan. 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32202](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32202)>. Acesso em: 21 fev. de 2020.

SILVEIRA, Felipe. **Orçamento Participativo diploma Conselheiros eleitos no Ciclo 2019**. Prefeitura Municipal de João Pessoa, João Pessoa, 22 nov. 2019. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/orcamento-participativo-diploma-conselheiros-eleitos-no-ciclo-2019-e-reforca-canal-de-dialogo-da-pmjp-com-a-populacao/>>. Acesso em: 30 jan. de 2020.

SHAH, Anwar (org.). **Public Sector, Governance, and Accountability Series**: Participatory Budgeting. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2007. Disponível em: <<https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>>. Acesso em: 11 jul. de 2019.

STIGLITZ, Joseph. **Sobre a Liberdade, o Direito de Conhecer e o Discurso Público**: o Papel da Transparência na Vida Pública. In Transparência Fiscal e Desenvolvimento – Homenagem ao Professor Isaiás Coelho. São Paulo: Ed. Fiscosoft, 2013.

SUNSTEIN, Cass R. **Designing Democracy**: what constitutions do? New York: Oxford University Press, 2001.

TAYLOR, Charles. **The Ethics of Authenticity**. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press, 1991.

THE ECONOMIST. **The world in 2007: Democracy Index.** Disponível em: <[https://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](https://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf)>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

THE ECONOMIST. **The world in 2019: Democracy Index.** Disponível em: <<https://infographics.economist.com/2019/DemocracyIndex/>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

TIPKE, Klaus. **Moral Tributária do Estado e dos Contribuintes.** Tradução Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América.** Livro 1: Leis Costumes. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Valores e Princípios Constitucionais Tributários.** Rio de Janeiro: Renovar, 2005. v. II.4

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Resultado das Eleições na Paraíba.** Disponível em: <<http://www.tre-pb.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/resultados-de-eleicoes>>. Acesso em: 30 jan. de 2020.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso.** Tradução do grego de Mário da Gama Kury. – 4º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **A Topografia Social de João Pessoa.** Disponível em: <[http://www.cchla.ufpb.br/nepps/wp-content/uploads/2017/05/TOPOGRAFIA\\_SOCIAL-JP.pdf](http://www.cchla.ufpb.br/nepps/wp-content/uploads/2017/05/TOPOGRAFIA_SOCIAL-JP.pdf)>. Acesso em: 30 jan. de 2020.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Magna Carta Libertatum.** Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/magna-carta-1215-magna-charta-libertatum.html>>. Acesso em: 21 dez. de 2019.

URBINATI, Nadia. **Representative Government: Principles and Genealogy.** London: The University of Chicago, 2006.

WAMPLER, Brian. **A Guide to Participatory Budget.** Disponível em: <<https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>>. Acesso em: 14 de jul. de 2019.

WALDRON, Jeremy. **Theoretical Foundations of Liberalism:** the philosophical quarterly. vol. 37, nº 147. Inglaterra: Oxford University Press, 1987. ISSN 0031-8094.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Do paradigma político: da representação à democracia participativa.** Revista Sequência, v. 22, nº 42, 2001, p. 83-97. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395>>. Acesso em: 1º set. de 2019.

WOLLSTONECRAFT, Mary. *A Vindication of the Rights of Woman / With Strictures on Political and Moral Subjects*. Londres: Everyman's Library, 2011. Arquivo do tipo Kindle.