



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO ACADÊMICO**

LANNA INGRID RIBEIRO ANASTÁCIO

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E A GESTÃO
PARTICIPATIVA: A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO DO
ESTADO DA PARAÍBA (2011-2018)**

JOÃO PESSOA

2020

LANNA INGRID RIBEIRO ANASTÁCIO

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E A GESTÃO
PARTICIPATIVA: A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO DO
ESTADO PARAÍBA (2011-2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento aos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Marinalva de Sousa Conserva.

Área de concentração – Serviço Social e Política Social.

Linha de Pesquisa – Estado, Direitos Sociais e Proteção Social.

Grupo de Pesquisa - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais

JOÃO PESSOA

2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A534p Anastácio, Lanna Ingrid Ribeiro.
As políticas públicas de proteção social e a gestão participativa: a experiência do Orçamento Democrático do Estado da Paraíba / Lanna Ingrid Ribeiro Anastácio. - João Pessoa, 2020.
139 f. : il.

Orientação: Marinalva Conserva.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Gestão Participativa; Políticas Públicas. I. Conserva, Marinalva. II. Título.

UFPB/CCHLA

LANNA INGRID RIBEIRO ANASTÁCIO

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E A GESTÃO
PARTICIPATIVA: A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO
DO ESTADO PARAÍBA (2011-2018)**

Dissertação aprovada em 06 de março de 2020

Comissão Examinadora



Prof.ª Dr.ª Marinalva de Sousa Conserva
PPGSS/UFPB
(Orientadora)



Prof. Dr. Emanuel Luiz Pereira da Silva (UFPB)
Membro externo ao PPGSS



Prof.ª Dr.ª Maria Luíza Amaral Rizzotti
Membro interno PPGSS/UFPB
Suplente

Dedicatória

*A meu bisavô Júlio Paulo (in memoriam),
Pela integridade e amor ao próximo.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao ser Supremo que rege o Universo, em primeiro lugar, por ter me sustentado até aqui, iluminando o caminho que agora me leva a concluir mais uma etapa da vida acadêmica.

Agradeço aos meus pais, Regiane Ribeiro e Francisco de Assis Anastácio Lino, por absolutamente tudo que fazem por mim, pelos sacrifícios que fizeram para que eu concluísse esta fase, superando a distância e sempre me incentivando a continuar mesmo quando tudo parecia dizer o contrário. Aos meus pais a minha eterna gratidão e o meu amor incondicional.

Ao meu grande companheiro nessa jornada, meu esposo Renê Michael, obrigado pela paciência, incentivo e exemplo. Obrigado por não me deixar desistir e por ter me trazido para um lugar tão distante de casa, mas que mudou minha vida completamente. Aproveito para agradecer aos seus pais, Ivoneide e Serafim, que por diversas vezes me acolheram como filha deles também. Gratidão!

As minhas irmãs, Bárbara, Mariana e Kelly pelo apoio de sempre. Gratidão!

Agradeço aos meus avós maternos, Raimundo Cosmo e Maria de Fátima, minha bisavó materna Maria e à minha avó paterna, Ana, por todo amor e carinho, por terem me ajudado quando eu mais precisei. Amo vocês!

Aos meus familiares que sempre estiveram presentes e se preocuparam comigo nos momentos difíceis e se alegravam ainda mais quando eu lhes contava das minhas vitórias.

Agradeço a Professora Marinalva Conserva pela orientação e paciência. Gratidão!

Aos colegas pesquisadores que dividiram comigo os desafios e angústias da atual conjuntura que nos impele a resistir e lutar pela educação pública universal. Sigamos!

“Se o capital divide os homens entre si e os torna estranhos e agressivos com o próprio mundo em que vivem, a democracia reconcilia os homens entre si e com o mundo em que vivem, e nesse sentido é a maior das utopias”.

(Herbert de Souza)

RESUMO

Esta dissertação versa sobre a temática da gestão participativa do orçamento público destinado às políticas de proteção social, em especial a política pública de Assistência Social, através da experiência do orçamento democrático no Estado da Paraíba. Em particular, trata-se de um estudo de caráter exploratório, através do qual busca-se desvelar os impactos da prática do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba sobre a alocação dos recursos orçamentários destinados às políticas públicas de proteção social, tendo como eixo as ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano no período de 2011 a 2018. Para alcançar tal objetivo, esta pesquisa apoia-se metodologicamente na modalidade de pesquisa bibliográfica e documental, compreendendo a interação entre os enfoques qualitativo e quantitativo. O ápice da pesquisa encontra-se na análise da relação entre as demandas populares apresentadas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, através das ações demarcadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) identificadas como “demanda do OD” e o efetivamente gasto. Compreendendo os limites da análise documental, por meio dos documentos disponibilizados pelo Governo do Estado da Paraíba, através do Portal da Transparência, o presente estudo demonstra que o Poder Público Estadual apresentou baixa capacidade de resposta às demandas provenientes da prática do Orçamento Democrático, expondo as lacunas entre as ações demarcadas na LOA e as apresentadas no Balanço de Gestão Estadual. Apesar dessa constatação, consideramos que essa política de participação social é um instrumento que deve ser fortalecido na atual conjuntura de ataque as instituições democráticas e aos direitos sociais que a elas estão vinculados. Desse modo, não se deve reduzir a prática do Orçamento Democrático a um processo limitado somente à definição hierarquizada das prioridades e demandas da população, mas deve-se considerar seu papel originário: envolver cidadãos e órgãos da administração pública direta e indireta, a fim de alcançar um efetivo processo de transformação social.

Palavras-chave: Gestão Participativa; Políticas Públicas; Proteção Social; Orçamento Democrático.

ABSTRACT

This dissertation deals with the theme of participatory management of the public budget for social protection policies in particular the public policy of Social Assistance through the experience of the democratic budget in the State of Paraíba. In particular, it is an exploratory study through which it seeks to unveil the impacts of the Paraíba State Democratic Budget practice on the allocation of budgetary resources destined to public social protection policies based on the actions developed by the Secretariat of State for Human Development from 2011 to 2018. To achieve this goal this research is methodologically supported in the form of bibliographic and documentary research comprising the interaction between qualitative and quantitative approaches. The apex of the research is found in the analysis of the relationship between popular demands presented by the Secretariat of State for Human Development through the actions demarcated in the Annual Budget Law (LOA) identified as “demand from the OD” and the effectively spent. Understanding the limits of documentary analysis, through the documents made available by the State Government through the Transparency Portal, the present study demonstrates that the State Government presented a low capacity to respond to the demands arising from the practice of the Democratic Budget exposing the gaps between the actions demarcated in the LOA and those presented in the State Management Balance. Despite this observation we believe that this social participation policy is an instrument that must be strengthened in the current situation of attack on democratic institutions and the social rights that are linked to them. Thus, the practice of Democratic Budgeting should not be reduced to a process limited only to the hierarchical definition of the priorities and demands of the population, but its original role must be considered: involving citizens and direct and indirect public administration bodies in order to achieve an effective process of social transformation.

Keywords: Participative Management; Public Policy; Social Protection; Democratic Budget.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEOD – Conselho Estadual do Orçamento Democrático

CIB – Comissão Intergestora Bipartite

CIT – Comissão Intergestora Tripartite

COEGEMAS – Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DASSAN – Diretoria de Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

IDEME – Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

QDD – Quadro de Detalhamento da Despesa

MPC – Modo de Produção Capitalista

PPA – Programa de Aquisição de Alimentos

PT – Partido dos Trabalhadores

SEDH – Secretaria de Desenvolvimento Humano da Paraíba

SEODE – Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SETRAS- Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Estado da Paraíba – Renda, Pobreza e Desigualdade.	71
Tabela 2. Etapas do Ciclo de Atividades do Orçamento Democrático Estadual. .	78
Tabela 3. Ranking das prioridades eleitas no OD por ciclo anual.	89
Tabela 4. Ações do OD demarcadas na LOA.	89
Tabela 5. Participação do OD nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado da Paraíba.....	91
Tabela 6. Demonstrativo das Receitas e Despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	93
Tabela 7. Despesa realizada por Função de Governo (2011-2018).....	94
Tabela 8. Demandas do OD demarcadas na LOA 2012 / Despesa Realizada– Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano	113
Tabela 9. Demandas do OD demarcadas na LOA 2013/ Despesa Realizada – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano	115
Tabela 10. Demandas do OD - LOA 2014/Despesa Realizada – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano	117
Tabela 11. Demandas do OD - LOA 2015 / Despesa Realizada – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano	119
Tabela 12. Demandas do OD - LOA 2016/Despesa Realizada– Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano.	121
Tabela 13. Demandas do OD / Despesa Realizada- LOA 2017 – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano.	122
Tabela 14. Demandas do OD - LOA 2018 / Despesa Realizada– Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano.	123

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Estrutura Etária do Estado da Paraíba no ano de 2010.....	69
Gráfico 2. Evolução do número de participantes nas Audiências Públicas do Orçamento Democrático Estadual (2011-2018).	79
Gráfico 3. Prioridades com maior número de votos nas Assembleias do ODE (2011-2018).	80
Gráfico 4. Prioridades eleitas na 1ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.	81
Gráfico 5. Prioridades eleitas na 2ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.	81
Gráfico 6. Prioridades eleitas na 3ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.	82
Gráfico 7. Prioridades eleitas na 4ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.	82
Gráfico 8. Prioridades eleitas na 5ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.	83
Gráfico 9. Prioridades eleitas na 6ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.	83
Gráfico 10. Prioridades eleitas na 7ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.	84
Gráfico 11. Ranking de prioridades eleitas na 8ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.	85
Gráfico 12. Prioridades eleitas na 9ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.	85
Gráfico 13. Prioridades eleitas na 10ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.	86
Gráfico 14. Prioridades eleitas na 11ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.	86
Gráfico 15. Prioridades eleitas na 12ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.	87

Gráfico 16. Prioridades eleitas na 13ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.....	88
Gráfico 17. Prioridades eleitas na 14ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.....	88
Gráfico 18. Evolução do investimento empenhado no ODE (2012-2018).....	91
Gráfico 19. Percentual de investimento em Políticas Públicas de Proteção Social.	95
Gráfico 20. Participação da política pública de Assistência Social no orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado da Paraíba.	96
Gráfico 21. Participação da política de Saúde no orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado da Paraíba.....	97
Gráfico 22. Participação da política de Educação no orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado da Paraíba.....	98
Gráfico 23. Participação da política de Habitação no orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado da Paraíba.....	99
Gráfico 24. Despesa realizada por Secretaria - SEDH.....	111

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I – ESTADO, GESTÃO PARTICIPATIVA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	26
1.1 Estado brasileiro, acepções e tendências: processo histórico conceitual	26
1.2 Modelos participativo e representativo: faces da democracia.....	36
1.3 Processos participativos e a democratização das decisões orçamentárias na gestão das políticas públicas.....	41
1.4 A proteção social no Brasil: concepções, marco legal e a gestão territorial da proteção social.....	50
1.5 A reforma do Estado brasileiro e suas implicações no orçamento público e na gestão das políticas públicas de proteção social.....	56
CAPÍTULO II – ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO: a experiência da gestão participativa no Estado da Paraíba.....	63
2.1 Paraíba: um retrato em preto e branco.....	63
2.2 A democratização do orçamento público estadual e o acesso à gestão das políticas públicas de proteção social.	73
2.3 A vivência do Orçamento Democrático: a dinâmica da participação por ciclos.....	77
CAPÍTULO III – PROTEÇÃO SOCIAL E GESTÃO PARTICIPATIVA: análise das demandas e ofertas de políticas públicas através do Orçamento Democrático do Estado da Paraíba.....	92
3.1 Proteção social e orçamento público estadual: o conjunto das políticas públicas no orçamento público anual.....	92
3.2 Gestão Estadual da Proteção Social: o papel da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano.....	100
3.3 Entre demandas e ofertas: ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano a partir das demandas do OD.....	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS.....	130

INTRODUÇÃO

Esta dissertação intitulada “As Políticas Públicas de Proteção Social e a Gestão Participativa: a experiência do Orçamento Democrático do Estado da Paraíba”¹, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), na Área de concentração – Serviço Social e Política Social, e Linha de Pesquisa – Estado, Direitos Sociais e Proteção Social, insere-se como fruto do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais – NEPPS², vinculado ao PPGSS da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

A pesquisa apresentada versa sobre a temática da gestão participativa no campo das políticas públicas de proteção social, que no Brasil tornou-se pauta política de ampla discussão durante o processo de redemocratização do país após duas décadas de ditadura militar.

Até a abertura democrática, o exercício do poder público não se baseava na participação da população para decisões de ordem pública, que eram tomadas de forma verticalizada, cuja participação popular era apenas uma forma de integrar os indivíduos em ações pré-estabelecidas, elaboradas pelas autoridades governamentais ou grupos autorizados à desenvolver programas ou projetos sociais junto às comunidades (GOHN, 2011). Desse modo, a gestão das políticas públicas era centralizada nas decisões dos órgãos de governo, ou seja, tais políticas de interesse público não eram de domínio público, mas de domínio governamental, modificadas a cada gestão.

¹ Pesquisa financiada com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, através da concessão de bolsa de produtividade referente a Chamada/Edital: GM/GD Cotas do Programa de Pós-Graduação.

² O Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais – NEPPS (www.neppsufpb.com.br), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB, criado em 2012 com certificação da UFPB em março de 2013 no Diretório do CNPq se constituiu no primeiro grande fruto do Projeto Casadinho/ Procad/ chamada pública nº 06/2011 – processo nº. 552248/2011-8, em parceria institucional com o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUCSP. Na perspectiva de implementar e coordenar as ações e atividades desenhadas através do Projeto intitulado - “Assistência Social e Transferência de Renda: Interpelações no Território Da Proteção Social”, tendo como objetivo central - consolidar uma rede integrada de intercâmbio nacional e internacional entre docentes, discentes e pesquisadores no âmbito da Pós-Graduação.

Esse padrão de gestão das políticas públicas, sobretudo as de proteção social como saúde e previdência, possuía várias nuances, acompanhando o movimento histórico da sociedade brasileira desde a década de 1930, quando surgem as primeiras iniciativas de proteção social no campo do trabalho, marcadas por períodos de maior ou menor compromisso dos sucessivos governos, inclusive os governos autoritários. Somente com o processo de democratização intensificado na década de 1980, esse padrão foi legalmente modificado através da Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988.

A chamada Constituição Cidadã, por ser considerada o produto da vontade do povo através das mobilizações de setores da sociedade civil e dos movimentos sociais, reivindica a adoção do modelo de Estado Democrático e de Direito, buscando enaltecer a participação da sociedade civil no processo decisório sobre as questões de ordem pública, sobretudo na área dos direitos sociais nela contidos no Título VIII – da Ordem Social, onde encontra-se estabelecida a Seguridade Social, marco histórico, social e político no campo da proteção social brasileira, composta pelas políticas sociais públicas de Saúde, Previdência e Assistência Social, cuja gestão deve ser descentralizada e participativa.

Desde então, compreende-se a participação da sociedade na gestão das políticas públicas como um instrumento de fortalecimento da cidadania, capaz de aproximar sociedade e Estado, e uma forma do cidadão fiscalizar e cobrar dos seus representantes no governo uma gestão eficiente, sobretudo no que se refere ao uso dos recursos públicos, como uma forma de exercício do controle social sobre as ações do Estado.

Diante dessa compreensão, irrigada pelas teses da democracia participativa e deliberativa, diversas ferramentas de participação passaram a ser implementadas pelo poder público, a partir da promulgação da Constituição Federal, a fim de atender as reivindicações dos movimentos sociais, comunitários, sindicais, de trabalhadores liberais dentre outros, por mais controle sobre as ações do Estado. Foram criados espaços deliberativos e consultivos dentro da estrutura governamental para integrar a sociedade civil, como os Conselhos, Fóruns, Conferências além de instrumentos de ampla consulta pública, como Referendos e Plebiscitos e etc. Dentre as diversas ferramentas de participação, tem-se a

experiência do Orçamento Participativo, uma ideia genuinamente popular, comunitária, que passou a ser implementada por gestores municipais e estaduais como ferramenta de gestão democrática.

O orçamento participativo, instrumento que busca envolver o cidadão no processo de planejamento e avaliação dos gastos públicos executados pelo governo, é uma experiência inovadora no campo da gestão pública, e sua origem, de acordo com Avritzer (2002), apesar de indefinida e ser objeto de disputa em discursos político-partidários, pode ser encontrada em um dos documentos da União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA, registro de uma reunião realizada em março de 1986, na qual se apresentava uma análise sobre a importância do orçamento público, pois, nele são definidas as prioridades de aplicação dos recursos, interferindo diretamente na vida dos indivíduos que utilizam os serviços públicos.

A primeira experiência que se tornou amplamente conhecida nacional e internacionalmente foi o Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre, implementado em 1989, que devido a avaliação positiva serviu de exemplo para que outros municípios adotassem essa experiência. Desde então, o OP é reconhecido como uma iniciativa que favorece o processo de redemocratização, uma vez que tem como proposta a partilha do poder de decisão sobre questões de ordem pública, atualizando a problemática da participação, inclusive dentro da teoria democrática. (AVRITZER, 2002; SANTOS (2002).

Para Macena (2012), o orçamento participativo tem por essência a necessidade da democratização do orçamento público confrontando a histórica centralização político-administrativa, uma marca da administração pública brasileira que se materializa na oferta de políticas públicas, especialmente as de cunho social.

Em essência, de acordo com Avritzer (2002), esse instrumento de exercício da democracia possui três características que o define: 1) é um espaço aberto à participação de todos os cidadãos e cidadãs, incluindo organizações da sociedade civil; 2) combina os modelos de democracia direta e representativa de acordo com a dinâmica institucional definida entre os participantes; e 3) a combinação entre a

alocação dos recursos e a definição de prioridades de investimento público com as normas e critérios técnicos gerais que orientam a ação do Estado.

De acordo com Silva Júnior (2014), uma das características desse instrumento é o seu recorte territorial, majoritariamente implantado em âmbito municipal, registrando poucas experiências concretas em nível estadual que, segundo dados trazidos pelo autor, em 2013³, dos 27 Estados da Federação, apenas 4 fazem uso desse instrumento participativo em seu modelo de gestão, quais sejam: Rio Grande do Sul; Espírito Santo; Distrito Federal e Paraíba.

O Estado da Paraíba adotou a estratégia do orçamento participativo sob o título Orçamento Democrático (OD) como política de governo em 2011, tomando como referência a experiência vivida na capital João Pessoa desde 2005, e pela experiência de Porto Alegre. O OD Estadual da Paraíba, assim como o de Porto Alegre, também é composto pelo Conselho do Orçamento Democrático, considerado um importante espaço de socialização política entre sociedade e governo.

O Orçamento Democrático da Paraíba (ODE) foi implementado durante a gestão de Ricardo Coutinho, através da Medida Provisória nº 160/2011, que o institui como “[...] instrumento da democracia participativa no qual os/as cidadãos/ãs são convidados/as a participar das decisões do governo estadual sobre a melhor forma de aplicação do dinheiro público em obras e serviços” (PARAÍBA, 2011, p. 1).

Como política de governo, o ODE foi criado com o objetivo de fortalecer a participação popular e o exercício do controle social, por meio de uma mudança na cultura política dos atores sociais, tanto do poder público, quanto da sociedade civil, tendo por base o princípio da corresponsabilidade, fortalecendo a concepção de cidadania (Idem).

Destacamos, ainda, que o ODE se constitui como um novo modelo de gestão pública das políticas de proteção social, e busca se firmar enquanto política de

³ Não há atualização desses dados fornecidos originalmente pela Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (RBOP).

Estado, na busca pela democratização da relação entre poder público estadual e sociedade civil, por meio da participação da população no processo de elaboração, implementação e controle do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como das obras e serviços realizados pelo governo estadual (PARAÍBA, 2013).

O orçamento democrático está sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento, Gestão e Finanças, e faz parte das iniciativas presentes no Plano Plurianual Estadual (2016-2019) para alcançar o objetivo de ampliar a transparência, a participação e o controle social das ações do governo (PARAÍBA, 2015).

É notório o avanço das instituições participativas nas últimas décadas, e a experiência paraibana é bastante significativa. Porém, precisamos avançar na qualificação dessa participação através de sua efetividade no processo de decisão sobre o orçamento das políticas públicas de proteção social.

Considerando a essência desse instrumento participativo, e observando a experiência do Estado da Paraíba na adoção e implementação do mesmo ao implantar o Orçamento Democrático Estadual como política de governo na gestão das políticas públicas, e nosso interesse pela temática da proteção social, esta pesquisa se propõe a analisar a gestão participativa das políticas públicas de proteção social e a experiência do Orçamento Democrático do Estado da Paraíba. Dentro desse recorte, pretende focar a questão da participação popular na gestão pública, a relação entre Estado e Sociedade no direcionamento dos recursos públicos, e os impactos da democratização do orçamento público sobre as políticas de proteção social.

A escolha do tema leva em consideração fatores internos e externos, conforme indicam Lakatos e Marconi, na obra Fundamentos da Metodologia Científica (2003). Os fatores internos dizem respeito as preferências, inclinações e habilidades do pesquisador. Neste caso, a escolha do tema foi motivada pelo interesse em temáticas que englobam o exercício democrático, controle social, políticas públicas e participação social. Interesse já demonstrado em trabalhos anteriores, como o trabalho de conclusão do curso de graduação em Serviço Social,

cujo tema tratava do controle social da Política Pública de Assistência Social através da atuação do Conselho Estadual de Assistência Social da Paraíba. Nesse primeiro exercício de pesquisa, abordou-se as categorias Estado e Sociedade Civil e sua relação, bem como Democracia, Controle Social e Democracia Participativa, do qual foi extraído artigos publicados em anais de congressos nacionais e internacionais. Portanto, a escolha da temática segue a linha de interesse do pesquisador, modificando apenas o lócus de pesquisa e o objeto de análise delimitado em função da mesma.

Cabe aqui ressaltar que as motivações que culminaram na escolha do objeto de pesquisa surgiram através de um debate em uma disciplina⁴ da turma de mestrado em Serviço Social, na qual se discutia proteção social, a concepção e gestão da política pública de assistência social e o princípio do controle social, levando à discussão sobre os mecanismos de gestão democrática, e o Orçamento Democrático da Paraíba foi citado como exemplo, por ser uma prática inovadora em âmbito Estadual, um espaço à ser ocupado por todos os trabalhadores(as) para direcionar o orçamento público para o fortalecimento das políticas públicas.

Quanto aos fatores externos, identificamos a disponibilidade de tempo para o aprofundamento do tema e realização da pesquisa; a existência de materiais bibliográficos e documentais suficientes para realizar o estudo proposto; bem como a viabilidade de consultar especialistas sobre o tema.

Este tema apresenta significativa relevância, tanto pelo caráter inovador dessa ferramenta de participação, apresentando a experiência democrática em âmbito estadual e, de modo especial, por buscar elucidar indicadores da relação entre o Orçamento Democrático e as Políticas Públicas de Proteção Social no estado da Paraíba, através do resgate dessa experiência. Ademais, este estudo dissertativo, por seu caráter exploratório poderá, através de seus resultados, produzir informações referenciais para a gestão pública estadual, além de servir como base para outras investigações sobre a realidade de outros territórios.

⁴ Disciplina “Proteção Social e Seguridade Social” ministrada pela Professora Dr^a Maria Luiza Amaral Rizzotti UEL/UFPB, membro interno do PPGSS/UFPB.

Outro fator que atribui relevância à este tema é que parte significativa dos estudos já realizados sobre o orçamento democrático, em grande medida, tem se limitado à sistematização de informações referentes à dinâmica de funcionamento da prática desse instrumento, carecendo, ao nosso entendimento, de uma análise sobre as correlações desses processos democráticos com o processo de definição dos recursos destinados as políticas públicas, pressupondo que estas sejam o produto desse processo de decisão democrática sobre o orçamento público.

Consideramos que a partir dos achados de pesquisa será possível revelar se a prática do Orçamento Democrático, como uma inovação no âmbito da gestão estadual, altera positivamente os investimentos públicos em proteção social, ou se não é capaz de alterar o modelo tradicional de gestão dos recursos a ela destinada, com a predominância da representação política dos poderes Executivo e Legislativo. Os resultados da pesquisa se revestem de qualidade à medida que irão se debruçar nos conteúdos sociopolíticos da gestão participativa, portanto, estão para além da utilidade estatal, pois representam uma análise da real função da participação social no processo de decisão sobre o orçamento público.

Tem-se, pois, como eixo norteador dessa investigação às demandas absorvidas através da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba (SEDH), descritas em informações documentais públicas – Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual e Balanço de Gestão. A SEDH é o órgão de governo responsável pela gestão da proteção social, especificamente pela política pública de Assistência Social e outros setores como Segurança Alimentar e Nutricional, Economia Solidária, e Emprego, Trabalho e Renda. Atua na organização da oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, através de programas e projetos sociais voltados à promoção dos direitos de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica.

A gestão participativa nas políticas públicas de proteção social, sobretudo no que diz respeito às decisões orçamentárias traz questões diversas, não apenas sobre quais políticas públicas esse instrumento tem mais impacto, ou quais os benefícios desse instrumento especificamente, dentre outras. Pretende-se aqui, porém, responder a seguinte questão central: Quais os impactos do exercício do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba, enquanto ferramenta de gestão, na

alocação de recursos para as políticas públicas de proteção social, em especial a Política Estadual de Assistência Social, desenvolvida sob responsabilidade da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano – SEDH?

Partimos da premissa de que inovações que têm como eixo central a participação da população no processo de decisão orçamentária contribuem para a gestão das políticas públicas de proteção social, uma vez que considera as demandas locais no processo de definição das prioridades de serviços e benefícios e, conseqüentemente, à alocação e execução dos recursos públicos para o planejamento e gestão das Políticas Públicas.

Nessa perspectiva, delimitou-se como objeto de pesquisa: a gestão participativa e os impactos da prática do Orçamento Democrático na alocação dos recursos públicos destinados às políticas públicas de proteção social, em especial a política de assistência social no Estado da Paraíba.

A partir da delimitação do objeto e a fim de responder à questão central da pesquisa, estabeleceu-se os seguintes objetivos:

Objetivo geral: analisar os impactos da experiência do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba sobre a alocação dos recursos orçamentários destinados às políticas públicas de proteção social, tendo como eixo as ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano no período de 2011 a 2018.

Objetivos específicos:

- Apresentar dados bibliográficos e documentais sobre a criação e evolução histórica do processo de democratização do orçamento público estadual;
- Elucidar indicadores sobre a metodologia adotada nos ciclos do Orçamento Democrático Estadual;
- Descrever o desenho institucional de gestão da proteção social a partir da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba;
- Apresentar indicadores referentes ao processo de decisão orçamentária anual, a fim de analisar o volume de recursos destinados a implementação das políticas públicas de proteção social;

- Problematizar a relação entre as demandas capturadas através do Orçamento Democrático demarcadas na LOA e a despesa efetivamente realizada pela SEDH.

Para alcançar os objetivos acima descritos, adotamos os seguintes procedimentos para a coleta de dados: pesquisa bibliográfica, por meio de livros e artigos referentes ao objeto de pesquisa; e a pesquisa documental, por meio do acesso físico e virtual de documentos oficiais disponíveis no Portal da Transparência do Governo do Estado da Paraíba, através do qual coletamos os dados referentes ao Orçamento Público Estadual, além dos portais eletrônicos, como o da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, Controladoria Geral do Estado da Paraíba e Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual.

Durante o desenvolvimento da pesquisa realizou-se a leitura de estudos sistematizados sobre a temática em questão, bem como dos marcos regulatórios e da legislação relativa à gestão participativa das políticas públicas, do orçamento público e da proteção social. Realizamos, através dos dados bibliográficos e documentais, o resgate histórico processual da democratização do orçamento público no Estado da Paraíba até sua forma atual, que se dá através do Orçamento Democrático Estadual. Da mesma forma, realizou-se a descrição da gestão da Proteção Social, por meio da Política Estadual de Assistência Social coordenada pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH).

Por fim, a partir dos dados coletados realizou-se a análise proposta na presente dissertação, a fim de responder quais os possíveis impactos da prática do ODE sobre a alocação dos recursos públicos destinados às políticas públicas de proteção social, em especial a política de Assistência Social, através da comparação entre as demandas oriundas do ODE apresentadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e as despesas realizadas em ações da SEDH apresentadas no Balanço de Gestão Estadual, ambos disponíveis no Portal da Transparência.

Quanto à abordagem metodológica, considerando a especificidade do objeto de estudo, compreenderá a interação entre a descrição quantitativa e a análise qualitativa dos dados coletados. Segundo Minayo “o conjunto de dados

quantitativos e qualitativos não se opõem” e continua com a afirmação de que esse conjunto de dados, na verdade, se complementam, “pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia” (MINAYO, 1994, p. 22).

No que se refere à exposição do conteúdo, o presente trabalho está organizado em três capítulos e considerações finais. No primeiro capítulo intitulado “Estado, gestão participativa e as políticas públicas de proteção social no Brasil”, tem por objetivo realizar um resgate histórico do processo de democratização do estado brasileiro, acepções e tendências, tendo como eixo teórico norteador o desenho institucional da gestão participativa, a evolução do orçamento público e suas conexões com às políticas públicas de proteção social.

O segundo capítulo sob título: Orçamento democrático: a experiência da gestão participativa no Estado da Paraíba discorre sobre o processo de implantação do Orçamento Democrático estadual e a metodologia adotada durante o período em análise.

No terceiro capítulo, titulado “Proteção social e gestão participativa: análise das demandas e ofertas de políticas públicas através do Orçamento Democrático do Estado da Paraíba” empreende-se a análise da relação entre proteção social e gestão participativa a partir das demandas e ofertas de políticas públicas oriundas do processo democrático de elaboração do orçamento público estadual.

Nas considerações finais está disposta uma síntese deste trabalho, sobretudo da exposição empreendida no terceiro capítulo, apresentando a conclusão resultante do processo de análise dos dados estudados, ressaltando a relevância deste estudo dissertativo a fim de que ele sirva de base para estudos futuros.

Compreende-se, pois, que a pesquisa ora apresentada, conforme indica Minayo ([org.], 1994, p. 17) “alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo”. Por isso, a pesquisa, embora seja uma prática teórica, também une pensamento e ação (Idem). Assim, considera-se que ao fim deste trabalho poderemos oferecer uma contribuição teórica e metodológica para o

desenvolvimento de estudos sobre a temática da participação popular na gestão do orçamento das políticas públicas de proteção social.

CAPÍTULO I – ESTADO, GESTÃO PARTICIPATIVA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Este capítulo objetiva realizar um resgate histórico do processo de democratização do estado brasileiro, acepções e tendências. Tendo como eixo teórico norteador o desenho institucional da gestão participativa, a evolução do orçamento público e suas conexões com às políticas públicas de proteção social.

1.1 Estado brasileiro, acepções e tendências: processo histórico conceitual

Consideramos importante introduzir o debate acerca do Estado brasileiro a partir da concepção dessa categoria e da categoria Sociedade Civil a ela atrelada. Partindo de uma análise crítico-dialética, no pensamento marxiano o Estado não é um elemento universal onde a sociedade está inserida, e não se trata de uma concepção orgânica, como pensava Hegel (1997) em sua obra *Princípios da Filosofia do Direito* (1821), mas considera que a relação entre Estado e Sociedade Civil é dialética. Não a dialética hegeliana que se reduz ao movimento abstrato da realidade, mas de uma dialeticidade que admite as contradições de uma nova forma de civilização, as contradições gestadas no seio da sociedade burguesa, da luta entre duas classes antagônicas.

O Estado, para Marx (1983), tem sua gênese derivada dessas contradições, não como mero mediador dos conflitos, e sim como o campo “onde a contraposição privado/público alcança a universalidade” (AMARAL, 2010, p. 79). Na sociedade capitalista, o Estado é direcionado pela classe dirigente, a qual detém a propriedade privada dos meios de produção. Para pôr fim a tais contradições, é preciso superar a ordem burguesa, por meio da construção de um projeto societário que não tenha como pressuposto a propriedade privada dos meios de produção.

Apesar de algumas divergências teóricas no campo marxista, quando se trata da relação Estado/sociedade civil nos estudos sobre democracia e

participação social, o pensador Antonio Gramsci (1891 – 1937) é referência exponencial. Sobre este autor, Correia destaca que,

Gramsci tem, segundo Coutinho (1989), uma concepção ampliada de Estado. Para aquele pensador, a democratização das funções do Estado é essencial e imprescindível para a superação do Estado como órgão de coerção e manutenção dos privilégios e desigualdades (Simionatto, 1995). De acordo com Coutinho (1994), foi a percepção da socialização política que permitiu a Gramsci elaborar uma teoria marxista ampliada do Estado (CORREIA, 2005, p.50).

Gramsci (2001) analisa o Estado e a sociedade civil, como produto histórico da sociedade capitalista, considerando sua base material econômica, mas destacando a função política e ideológica dessas categorias, a partir do conceito de *hegemonia*, que pode ser compreendido como o direcionamento político-ideológico exercido por uma classe social sobre as demais.

Gramsci (2001), ao trabalhar o conceito de hegemonia, afirma que,

No sistema hegemônico, existe democracia entre os grupos dirigentes e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia, e, por conseguinte, da legislação, que exprime este desenvolvimento, favorecem a passagem (molecular) dos grupos dirigidos aos grupos dirigentes (GRAMSCI, 2001, p. 287).

Para Gramsci (2002), a disputa pela hegemonia na sociedade de classes, é travada “na prática plural das organizações da sociedade civil”, e se consolida a longo prazo, no seio de grandes embates entre projetos societários antagônicos, até que um projeto conquiste cultural e politicamente a hegemonia, tornando-se “conteúdo ético do Estado” (GRAMSCI, 2000, p. 225 *apud* AMARAL, 2010).

O referido pensador analisa o desenvolvimento histórico da sociedade em que viveu, a Itália no século XX, considerando o amplo papel da sociedade civil e do Estado que compõe a superestrutura, onde a hegemonia se expressa, mas não nega a relação orgânica entre estrutura e superestrutura⁵, por isso avança em relação a outros pensadores da vertente crítico-dialética na concepção de Estado,

⁵ Para Gramsci (1996), sociedade civil e sociedade política, formam a superestrutura, sendo esta, reflexo da estrutura que por sua vez, é a base econômica, formada pelo conjunto das forças materiais de produção.

não mais como comitê executivo da burguesia, como designou Marx, mas como campo de disputa hegemônica.

Gramsci analisa uma forma mais avançada de Estado, diferente em tempo e espaço das análises feitas por Marx. Em seu tempo histórico, o Estado já não é apenas coercitivo, como nos tempos de Marx, mas evolui com a abertura para a participação popular com a criação dos grandes partidos de massa, os sindicatos de fábrica etc. A sociedade civil, vista por Marx como infraestrutura econômica, análise considerada bastante coerente no contexto em que o filósofo a faz, passa a ser elemento central para Gramsci, considerada a base material de hegemonia, pois é o campo em que as classes antagônicas a disputam, e assim, configura-se como principal estratégia de construção do socialismo.

Entendemos assim que, Estado e sociedade civil, ao contrário da dicotomia criada pelo pensamento liberal – que cria uma cisão entre essas instâncias – constituem um campo de disputa política e ideológica, que, organicamente ligado à estrutura econômica, formam a base de sustentação do poder hegemônico. Enquanto campos (heterogêneos) de disputa pela hegemonia, seu direcionamento dependerá da correlação de forças entre as classes antagônicas. Desta forma, o controle social e seus mecanismos são lócus de disputa político-ideológica, atravessado por contradições geradas pela luta de classes.

Em suma, a leitura marxiana parte da historicização do Estado para desfeticizá-lo, desconstruindo a concepção que o trata enquanto dimensão superior que organiza e representa o conjunto dos interesses da sociedade civil. Para isso, a teoria marxista trata de esclarecer que a condição de cidadania no liberalismo é fundamentada nas desigualdades e no privilégio de poucos, pois tem como pressuposto a restrição da participação política, sendo ela reservada aos proprietários dos meios de produção. Na literatura crítica da vertente marxista, o Estado, além de fundamentado na divisão da sociedade em classes, como já consideravam alguns pensadores liberais, deve garantir à classe dominante, detentora dos meios de produção, o direito de explorar as classes dominadas, as que não possuem nada além da própria força de trabalho (ENGELS, 1980).

A compreensão do papel do Estado e da sua relação com a sociedade civil perpassa pelos variados modelos que esta instituição assume na sociedade capitalista, sendo moldado pela luta de classes e, conseqüentemente, assume as características ditadas pela classe dirigente. Por conta disso, faz-se necessário resgatar o processo histórico de evolução dos modelos de Estado, para compreendermos as características assumidas pelo Estado brasileiro, caracterizado como Estado Democrático de Direito a partir da sua Constituição Federal de 1988.

O Estado Liberal surge no século XVIII, num período de alta efervescência econômica, social e política, marcado pela ascensão da burguesia, pelo surgimento do mercado enquanto instituição econômica e política e pelo processo de internacionalização do capitalismo. No plano teórico e ideológico, esses acontecimentos tiveram influência do chamado “liberalismo”, termo este que, para Moraes, é dotado de uma multiplicidade de sentidos, “pois sua formação e maturação como doutrina econômica e ideologia social se desenvolveu ao longo dos séculos XVII a XX” (MORAIS, 2014, p. 271). Portanto, passou por variadas interpretações, adaptando-se as barreiras estruturais que encontrava em diferentes locais do mundo, fazendo com que o termo “liberal” possuía significados diferentes em cada país que o adota.

Neste estudo, não trataremos dessas várias interpretações do termo liberalismo, mas sim, do que seria o seu denominador comum: a garantia dos direitos individuais e a formação de um Estado capaz de proteger tais direitos contra o uso autoritário do poder dos governantes. Assim, expressa Moraes,

As limitações ao poder do soberano impostas pelo modelo de Estado Liberal são um ponto fundamental de sua natureza. Tais limitações constituem o objetivo primeiro do movimento que culminou no Estado Liberal, pois a corrente ideológica que ao fim prevaleceu no seio da Revolução Francesa objetivava a criação de um mercado autorregulado imune a interferências estatais de qualquer gênero. (MORAIS, 2014, p. 272).

Nessa perspectiva, a função do Estado e o motivo de sua existência é garantir a preservação dos direitos individuais (vida, liberdade e propriedade) dos cidadãos, abstendo-se de qualquer intervenção na economia, e as questões

coletivas deveriam ser resolvidas pelos próprios indivíduos⁶. Ao garantir as liberdades individuais, o Estado Liberal, imerso em seu papel jurídico-formal, garantiria um ambiente seguro para o exercício do livre mercado. Para Polanyi, o estado liberal em si, foi uma criação da autorregulação do mercado (2001, p. 3 – tradução nossa)⁷.

Servindo aos interesses da burguesia, o Estado Liberal que surge das entranhas da Revolução Francesa, expressa os valores e interesses dessa classe, garantindo os direitos individuais; a liberdade e propriedade burguesas, permitindo constatar que esse é um Estado burguês (MIRANDA, 2005), ou Estado burguês de Direito (SCHMITT, 1996)⁸.

As características do Estado burguês de Direito representam uma ideologia de conservação do *status quo*, que não admite qualquer mudança que possa reduzir a dominação burguesa. Para Morais, “qualquer ação política transformadora se encontra automaticamente fora desse espectro e, assim, fora do campo de legalidade” (MORAIS, 2014, p. 273), uma vez que a finalidade do Estado de Direito, é garantir as liberdades individuais, que são as liberdades burguesas.

O Estado Liberal que perdurou durante todo o século XIX, começa a dar sinais de declínio a partir de 1880, período em que a fase industrial do capitalismo demonstra seu esgotamento. Outro fator que contribuiu para o fim do Estado Liberal nos moldes acima descritos foi a ocasião da Primeira Guerra Mundial, momento em

⁶ Sobre a relação entre Liberalismo e Democracia, Esping-Andersen (1991, p. 86) retrata que: “A democracia tornou-se o calcanhar de Aquiles de muitos liberais. Enquanto o capitalismo se mantivesse com um mundo de pequenos proprietários, a propriedade em si pouco teria a temer da democracia. Mas, com a industrialização, surgiram as massas proletárias, para quem a democracia era um meio de reduzir os privilégios da propriedade. Os liberais temiam com razão o sufrágio universal, pois era provável que este politizasse a luta pela distribuição, pervertesse o mercado e alimentasse ineficiências. Muitos liberais concluíram que a democracia usurparia ou destruiria o mercado”.

⁷ *Original* – “[...] the liberal state was itself a creation of the self-regulating market.” (POLANYI, 2001, p. 3)

⁸ En el sentido del Estado burgués de Derecho, la palabra recibe su significación, por lo pronto, mediante una serie de contraposiciones; tiene, en primer término, *como algunas* de tales designaciones, un sentido polémico. Estado de Derecho significa el contraste frente al Estado de fuerza – el varias veces contraste entre *liberté du citoyen y gloire de l'état* – . Otra significación estriba en el contraste con el Estado de policía, de bienestar, o cualquier otra clase de Estado que no se proponga exclusivamente el mantenimiento del orden jurídico. Por orden jurídico es preciso entender un orden jurídico burgués basada en la propiedad privada y en la libertad personal, y considerar el Estado como la garantía armada de este orden, paz e seguridad burguesa. (SCHMITT, 1996, p. 141).

que o liberalismo econômico se viu obrigado a permitir a intervenção do Estado na ordem social e econômica para reestruturar o sistema capitalista, demonstrando que a tese da autorregulação do mercado já não se sustentava. Cabe destacar o papel das organizações operárias e sua reivindicação por direitos sociais, enquanto condição para a plena participação política de toda a sociedade, favorecendo as tendências de um Estado Social.

A passagem do Estado Liberal para o Estado Social, e dentro dele a concepção de Estado de Bem-estar Social, foi ocasionada por mudanças na estrutura econômica e social, e no próprio sistema jurídico que precisava responder as novas demandas postas pelas mudanças estruturais. “Assim, a propriedade individual dos meios de produção dá lugar a sociedade por ações e a liberdade contratual é limitada, principalmente no que toca ao contrato de trabalho.” (MORAIS, 2014, p. 274).

Assim como o termo Estado Liberal, o “Estado Social” não possui apenas uma única interpretação, sendo aplicado a Estados com regimes políticos diversos, como explicita Silva (1988),

Mas ainda é insuficiente a concepção do Estado social de Direito, ainda que, como Estado material de Direito, revele um tipo de Estado que tende a criar uma situação de bem-estar geral que garanta o desenvolvimento da pessoa humana. Sua ambigüidade, porém, é manifesta. Primeiro porque a palavra *social* está sujeita a várias interpretações. Todas as ideologias, com sua própria visão do social e do Direito, podem acolher uma concepção do Estado social de Direito, menos a ideologia marxista, que não confunde o social com o socialista. A Alemanha nazista, a Itália fascista, a Espanha franquista, Portugal salazarista, a Inglaterra de Churchill e Attlee, a França, com a Quarta República, especialmente, e o Brasil, desde a Revolução de 30 [...]. (SILVA, 1988 p. 18).

Ainda que o termo *social* tenha servido para qualificar Estados com regimes políticos totalmente opostos a concepção de igualdade material, justamente por estar qualificando o Estado, e não o Direito (SILVA, 1988), o conceito de Estado Social, como Estado Social Material (MORAIS, 2014, p. 275) que substituiu o Estado Liberal, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, formará as bases para o Estado Democrático de Direito, no qual se firmará os direitos sociais, tendo em seu horizonte a realização da justiça social.

O Estado adquire uma nova função, além de garantir o desenvolvimento econômico, deve agora garantir o desenvolvimento social, ainda que esta última função esteja subordinada a primeira. Em outras palavras, o desenvolvimento social promovido pelo Estado, só é admitido enquanto garante o equilíbrio social necessário para o pleno funcionamento do mercado. Assim, o Estado Social de Direito tem como propósito compatibilizar capitalismo, como modo de produção, e bem-estar social das classes subalternas, como forma de coesão social, a fim de conservar o *status quo* da burguesia, que já não conseguia mantê-lo através da função coercitiva do Estado Liberal diante do avanço dos ideais socialistas⁹.

O chamado *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social é a expressão mais categórica do modelo de Estado Social que predominou no Segundo Pós-Guerra, passando por todo o período da Guerra Fria, sobretudo na parte ocidental do globo. O Estado de Bem-Estar Social é considerado “a forma moderna mais avançada de exercício público da proteção social” (FIORI, s/d, p. 1). Ou, como um elemento importante para a estrutura econômica do capitalismo contemporâneo, “um modo particular de regulação social que se manifesta a um certo momento do desenvolvimento capitalista” (DRAIBE, 1993, p. 2), estabelecendo um novo padrão de relação entre Estado, mercado e sociedade.

A literatura mais recente acerca do processo histórico de formação do *Welfare State* demonstra, a partir de estudos comparativos, que diferentes países experimentaram distintos padrões de desenvolvimento que marcaram a consolidação das bases do Estado de Bem-Estar no cenário contemporâneo.

Draibe (1993) descreve sucintamente algumas das diferenças quanto à natureza desses modelos,

[...] o “Welfare State” pode ser mais universalista, institucionalizado e estatizado, em alguns casos, ao passo que, em outros se mostra mais privatista e residual; em uns mais generoso na cobertura e diversificação dos benefícios, em outros mais seletivo e assistencialista; em alguns países é mais intenso o mecanismo de dinâmica político-partidária e eleitoral, enquanto em outros é mais “politizado” e clientelisticamente utilizado (DRAIBE, 1993, p. 3).

⁹ O Estado de Bem-estar social foi uma forma de limitar o avanço do chamado Socialismo Real nos países do Leste Europeu (Netto, 1995).

Podemos considerar que a autora aborda três modelos de Estado de Bem-Estar, com base na análise de Titmus (1968): a) o *residual*, no qual a política social intervém quando o indivíduo não dispõe de condições para prover suas necessidades por meios “naturais” (família, comunidade; mercado). Esse modelo tem caráter emergencial, devendo cessar logo que a situação de emergência seja resolvida; b) o modelo *meritocrático-pluralista*, no qual a política social intervém de forma parcial, somente para corrigir eventuais ações do mercado, pois o indivíduo deve estar apto a prover suas necessidades por mérito próprio; c) o modelo *institucional-redistributivo*, no qual o bem-estar de todos é um componente importante das sociedades contemporâneas, portanto se ocupa da produção e distribuição de bens e serviços sociais complementares ao mercado, cujo acesso é garantido a todos os cidadãos por meio de critérios universalistas.

Vale salientar que os modelos descritos acima, são tipos ideais de Estado, portanto, não podemos considerar que existiram ou existem em sua forma pura. Muitas vezes apresentam-se de forma multifacetada, reunindo elementos característicos de cada modelo de Welfare State¹⁰.

O Estado Social preservou as conquistas do Estado Liberal frente à arbitrariedade do regime anterior, deposto pela Revolução Francesa. Há, nesse processo de sucessão, a adição do componente social ao individualismo predominante na primeira fase do institucionalismo moderno. Para Morais (2014, p. 277) o termo *Estado Social de Direito*, utilizado por Hermann Heller (1930), caracteriza a segunda fase do Estado Moderno, uma vez que busca “articular os direitos e as liberdades individuais com os direitos sociais”.

¹⁰ O Brasil, apesar de não ter experimentado, de fato, um Estado de Bem-Estar, tem em sua atual legislação social influências desses diferentes modelos. A Política de Previdência Social (art. 201, *caput*, da Constituição Federal) é caracterizada pela exigência da prévia contribuição do trabalhador para acessar os benefícios dessa política, portanto se enquadra ao modelo meritocrático. Já a Política de Assistência Social (art. 203 da Constituição Federal), é destinada a quem dela necessitar, sem a exigência de prévia contribuição. No entanto, essa assistência é temporária, somente atua no momento em que o indivíduo não possui meios para prover a própria existência ou de tê-la provida pela por sua família. Assim, essa política se aproxima do modelo residual. Por fim, os serviços públicos prestados de forma gratuita, caracterizados pela sua universalidade, como saúde (art. 191 da Constituição Federal) e educação (arts. 208 e 213 da CF) se aproximam no modelo de Estado de Bem-Estar institucional-redistributivo (MORAIS, 2014).

É dessa evolução do Estado Liberal para Estado Social em diante que o Estado Democrático de Direito pode ser analisado. Não como uma simples junção de características de modelos anteriores, mas como resultante do processo de transformação dos modelos que o precederam.

Para Silva (1988), o Estado Liberal de Direito tem por fundamento a generalidade das leis, sua base é abstrata e não material, portanto, não se realiza concretamente no bem-estar geral. Já o Estado Social de Direito, construído para tentar reparar os efeitos do individualismo burguês, não conseguiu garantir a justiça social, muito menos democratizou o poder político a toda a população, por meio da participação democrática. O Estado Democrático de Direito, avança em relação às anteriores configurações modernas de Estado, mas, explica Silva (1988),

A configuração do Estado democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leve em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supere na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. E aí se entremostra a extrema importância do art. 1º da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em *Estado democrático de Direito*, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já o está proclamando e fundando. (SILVA, 1988, p. 21).

A concepção do autor quanto à configuração contemporânea do Estado brasileiro, expressa o sentimento nacional ao aprovar, naquele momento, uma Constituição que qualifica o Estado como democrático após longos anos de ditadura, subordinando o Direito aos ideais democráticos e aos interesses coletivos.

O Estado Democrático de Direito estabelecido na atual Constituição brasileira, tem como pressuposto a realização da democracia como condição para a construção de uma sociedade pautada na liberdade, na justiça e na solidariedade (BRASIL, 1988, p. 11 – art. 3º), na qual o poder político emana do povo em benefício do próprio povo, exercido diretamente ou por representantes. A extensão da participação política a outros processos decisórios (para além da escolha de representantes políticos) também se tornou uma condição para a construção de uma sociedade democrática e plural, que leva em consideração a diversidade de interesses dentro da esfera do interesse coletivo.

Vale ressaltar que o modelo de Estado democrático e de Direito é um tipo ideal, assim como seus precedentes, porém, torná-lo uma realidade demanda um esforço coletivo de toda a sociedade para que a democracia seja um elemento de transformação da realidade social. Um elemento importante nesse processo é a ideia de participação que revitalizou o debate sobre as teorias democráticas hegemônicas.

O deslocamento do papel da participação política a partir da década de oitenta, atualiza o debate acerca das teorias democráticas contemporâneas e os paradigmas da democracia representativa e participativa ou direta. A próxima seção deste capítulo irá tratar dessa temática, considerada uma discussão indispensável para compreendermos a gestão participativa das políticas públicas brasileiras.

1.2 Modelos participativo e representativo: faces da democracia

No atual contexto político global, sobretudo na parte ocidental do mundo, a maioria dos países se autoproclama democrático. Esse contexto é fruto de um processo de mobilização internacional iniciado após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que propôs um acordo pela manutenção da paz através da construção de um aparato jurídico voltado à proteção dos direitos fundamentais do homem. Tal aparato deveria envolver todos os países do globo, resultando na criação de uma organização mundial responsável por manter esse tratado. Assim, em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU) e foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, marcando o início de uma nova ordem legal, que só poderia ser viabilizada através da democracia enquanto regime político.

Apesar de bastante recorrente no discurso político contemporâneo, a democracia nem sempre foi vista como o melhor regime político. Em alguns momentos da história da humanidade foi tida como uma ameaça ao poder econômico, político e religioso hegemônicos. Além disso, a própria ideia sobre democracia passou por modificações. Sua forma representativa como conhecemos hoje, forjada na era Moderna, se difere da concepção de democracia que surgiu na Antiguidade, concebida como um regime de autogoverno, igualdade política com a participação do cidadão comum no governo, de forma mais literal, significa governo do povo.

É bem verdade que a teoria clássica da democracia se distingue da teoria atual, uma vez que se atém à realização do bem comum e da vontade do povo, considerados por muitos hoje, empiricamente inalcançáveis. A grande discussão que se estabelece no panorama contemporâneo global, e dentro da perspectiva representativa da democracia, no entanto, não consiste na crítica à teoria clássica, mas no debate acerca do conceito que, de fato define o regime político democrático. (ABRANTES, 2016, p. 121).

A concepção de participação na política envolve os princípios da igualdade e autodeterminação dos indivíduos e está intimamente ligada à democracia, representando, do ponto de vista normativo, um fator importante na formação de

uma cultura política democrática, acessível a todos os cidadãos. Mas, esta concepção nem sempre foi unânime na teoria democrática (MESQUITA; MOISÉS, 2016).

A teoria democrática do segundo Pós-Guerra foi marcadamente influenciada por uma linha de pensamento bastante cética em relação à democracia como valor universal, ou como um conjunto de meios pelos quais se alcançaria um fim moral, que seria bem comum. Sob a influência dessa linhagem, a democracia é concebida como uma prática ou método, ficando conhecida, dentre outras formas, como teoria minimalista ou procedimental da democracia. Os representantes dessa teoria que exercem maior influência na contemporaneidade são Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) e Robert Alan Dahl (1915-2014).

Schumpeter (1961) considera que a definição de democracia como “governo do povo” não é satisfatoriamente exata, a começar pela falta de uma definição do termo “povo” (*demos*), pois “sem levar em conta a discriminação legal, diferentes grupos se consideraram o *povo* em épocas diferentes” (SCHUMPETER, 1961, p. 293). Para o autor, o governo do povo, tem se mostrado uma experiência bastante restrita, excluindo parcelas da população, em diferentes momentos históricos, portanto, trata-se de uma democracia ideal, mas sem aplicabilidade no mundo contemporâneo.

Para Schumpeter, essa definição é impossível de se realizar no plano prático, pois, trata-se de um conceito de uma democracia ideal, com base em teorizações abstratas. Em oposição a esta vertente chamada de Democracia Ideal, Schumpeter formula sua teoria na qual “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p. 321). O povo elege seu representante, dotando-o de poder para tomar decisões políticas, exercendo a liderança nesse processo.

Schumpeter buscou, em sua teoria do método democrático, limitar a participação do homem (povo) nas decisões do Estado. “Para Schumpeter, o governo não deve ser regido ou conduzido pelo povo, mas apenas assentido e aprovado pelo povo, visto que as pessoas comuns, além de não terem interesses

por assuntos políticos, não agem de forma racional” (PALASSI FILHO, 2016, p. 232). Portanto, a única forma de participação viável seria através do voto para escolher entre indivíduos capacitados que disputam o poder para tomar as decisões políticas.

[...] de acordo com o ponto-de-vista que adotamos a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras *demos* e *governo*. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão. Mas, uma vez que deve decidir isso de maneira inteiramente não-democrática, devemos limitar nossa definição, acrescentando-lhe um outro critério para a identificação do método democrático, isto é, a concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado. Um dos aspectos dessa definição pode ser expressado se dizemos que a democracia é o governo dos políticos. (SCHUMPETER, 1961, p. 339).

Em suma, a teoria da democracia de Schumpeter elabora um método político para organizar o funcionamento, por meio de instrumentos eleitorais, do exercício da democracia. Tal teoria trata, essencialmente, do método de escolha dos governantes por meio da concorrência pelo voto do eleitorado.

Robert Dahl (2005), por sua vez, parte do pressuposto de que “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais.” (DAHL, 2005, p. 25). Para que essa responsividade seja contínua, o autor considera necessário que os cidadãos tenham acesso às oportunidades de livre organização para formular e expressar suas preferências por meio da ação coletiva ou individual, e de ter suas preferências consideradas pelo governo em suas ações. (Idem, p. 26). O acesso a essas oportunidades são características do pluralismo societal, no qual o poder deve ser descentralizado.

Para Dahl, “[...] é importante manter a distinção entre democracia como um sistema ideal e os arranjos institucionais que devem ser considerados como uma espécie de aproximação imperfeita de um ideal [...]” (DAHL, 2005, p. 31-32 – *notas*). Para isso o autor traz em sua teoria o termo “Poliarquia”,

[...] prefiro chamar os sistemas mundiais reais que estão mais perto do canto superior direito de poliarquias. [...] As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública. (DAHL, 2005, p. 31).

Dahl, assim como Schumpeter, considera que a teoria da democracia clássica, onde há ampla inclusão e liberdade de contestação pública, está no plano abstrato. Para ele, nenhum sistema sociopolítico e econômico no mundo real é completamente democrático.

As teorias democráticas do século XX, em sua concepção minimalista, foram influenciadas “pelo temor de irracionalismo das massas sob o impacto de movimentos como o fascismo” (MESQUITA; MOISÉS, 2016, p.7). Este temor veio com o estabelecimento de regimes totalitários de governo no pós-guerra, que forçadamente elevou a participação da população, fazendo com que o conceito de participação política fosse associado a regimes totalitários e não aos regimes democráticos, corroborado pela preocupação com a instabilidade dos Estados, sobretudo nos países de base colonial, os quais não seguiram à risca o modelo democrático ocidental, conforme analisou Carole Pateman (1992).

Pateman (1992), ao analisar o método democrático formulado por Schumpeter, Dahl e outros pensadores que defendem uma visão minimalista e procedimental da democracia, critica o procedimentalismo democrático, sobretudo no que diz respeito à concepção de participação, chamando atenção para sua importância não somente para a democracia, mas para o próprio processo de criação de uma cidadania democrática. Pois, é através da participação que os indivíduos tomam conhecimento dos impactos das decisões políticas que estão sendo tomadas por aqueles que foram escolhidos para representar a população. E tomando conhecimento, os cidadãos podem interferir com qualidade nesse processo de decisão política.

Após analisar as teorias procedimentalistas da democracia, Pateman (1992) resgata as teorias participativas da democracia moderna, formuladas a partir da concepção sobre a participação política de Rousseau, John Stuart Mill e George Cole. É a partir das teorias desses três pensadores, que a cientista política estabelece uma teoria contemporânea da participação democrática. Essa teoria é construída, segundo Pateman,

[...] em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o

máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. (PATEMAN, 1992, p. 60).

A teoria democrática participativa contemporânea estabelecida por Pateman considera que a função da participação é essencialmente educativa e o impacto é o ponto de sustentação do sistema participativo, tornando-o estável. Esse sistema é autossustentável na medida que, quanto mais os indivíduos participam, mais sofisticado ele se torna. Uma sociedade participativa é a condição para a existência de um governo democrático. (Idem, Ibidem).

Com o avanço das sociedades modernas, agora conduzidas pelo processo de globalização, nem a teoria representativa, nem a participativa conseguem se materializar isoladamente, portanto os regimes democráticos ao redor do globo preservam o regime democrático representativo, adicionando a ele elementos da democracia participativa. Veremos no próximo tópico deste capítulo como a democracia participativa se integra ao sistema político representativo no Brasil, configurando-se como uma inovação no processo de decisão política, sobretudo no que se refere à gestão das políticas públicas de proteção social, destacando a democratização das decisões orçamentárias.

1.3 Processos participativos e a democratização das decisões orçamentárias na gestão das políticas públicas.

A participação social na gestão das políticas públicas torna-se pauta sociopolítica a partir das primeiras formulações de reforma do Estado desenvolvidas no seio da crise do Estado de bem-estar social na década de 1970. Tais formulações indicavam uma reforma restrita ao próprio aparelho de Estado, na qual a administração pública deve estar fundamentada em modelos de gestão pública mínima, com base nos princípios administrativos da eficiência e eficácia na diminuição dos gastos públicos, descentralização administrativa e na partilha das responsabilidades estatais com a sociedade civil organizada. Para Milani (2008), tais modelos de reforma do Estado “tiveram mais fundamento econômico que político, sua cartilha foi ditada mais por fatores externos relacionados com os programas de ajuste estrutural e menos por fatores internos próprios de cada uma das democracias nacionais” (MILANI, 2008, p. 556).

Ainda para este autor, desde meados da década de 1980, busca-se responder ao dilema entre a necessidade de políticas públicas efetivas, principalmente do ponto de vista econômico, e a garantia de controles democráticos através da participação da sociedade civil na gestão pública. Explicita Milani que,

os modelos construídos para enfrentar tal dilema tendem a incluir, por exemplo, estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores (*responsiveness e accountability*), a gestão pública por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visam chamar cidadãos e organizações cívicas para atuarem como atores políticos da gestão pública. (MILANI, 2008, p. 553).

No Brasil, esse processo se inicia nas últimas duas décadas do século passado, num contexto social e político que vem sendo marcado, desde então, por um movimento de redefinição do papel do Estado, condicionado por um lado, por fatores econômicos, como resposta à crise econômica no mundo do capital, e, por outro, pela efervescência da luta pela redemocratização, pela universalização dos direitos sociais, políticos e civis, pela descentralização e gestão participativa das

políticas públicas. Para Rocha (2009), esse processo resultou em um novo formato institucional legitimado pela Constituição Federal de 1988, a qual institui como eixos estruturantes do processo de democratização da gestão das políticas públicas a descentralização e a participação da população.

Segundo Raichelis (2009), a mobilização social que marcou o cenário político brasileiro nos anos 1980, resultando na promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual define o Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito, já contava com a discussão dentro dos movimentos sociais mais críticos e outros setores da sociedade civil organizada, sobre os limites do processo de democratização¹¹ em curso no país. Para a autora, apesar do objetivo das mobilizações fosse reestabelecer o ordenamento político democrático e o sistema representativo que o caracteriza de acordo com a teoria democrática liberal, não seria suficiente para estabelecer uma cultura democrática no Brasil. Nas palavras da autora, a discussão se dava em torno da concepção de democracia,

[...] vista não apenas como um conjunto de procedimentos e normas que regulam a participação do cidadão na vida política co-institucional do País, mas principalmente como reconhecimento da dimensão dos direitos como fundamento das novas leis e instituições democráticas a serem criadas (RAICHELIS, 2009, p. 13).

Essa discussão se dava em torno do embate contemporâneo entre correntes teóricas da democracia, a procedimentalista e a participativa e suas variações. Como vimos no tópico anterior, de modo geral a primeira trata a democracia como um conjunto de normas e procedimentos que regulam a participação dos indivíduos nas decisões políticas, limitando a participação ao direito de escolher seus representantes por meio do voto. A segunda corrente teórica busca resgatar a concepção de democracia direta (clássica), através da

¹¹ O termo democratização é utilizado pela autora para indicar que se trata de um processo contínuo, e não um “estado social a ser alcançado”, porque abriga contradições e o constante embate entre diferentes agentes políticos que se organizam em torno da luta pela “radicalização democrática da esfera pública no Brasil” (RAICHELIS, 2009, p. 14).

participação ampliada dos cidadãos na política, revitalizando o debate sobre o núcleo original¹² da democracia enquanto autogoverno dos cidadãos.

Apesar da concepção de democracia indicada por Raichelis na citação acima não ter se concretizado efetivamente no plano prático, no plano jurídico-formal, ela se expressa, através da incorporação na Constituição Federal de 1988, de mecanismos que combinam três paradigmas de democracia: representativa, direta e participativa (ou deliberativa). A *democracia representativa* tem como principais mecanismos: eleições abertas, decididas através do voto (sufrágio universal); partidos políticos; liberdade de expressão (direito de imprensa) e; a independência dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário). Na *democracia direta*, o cidadão pode interferir diretamente numa decisão de ordem pública através de instrumentos como plebiscito, referendos e projetos de iniciativa popular. Por fim, a *democracia participativa* se expressa através dos seguintes instrumentos: conselhos de direito e de gestão das políticas públicas; conferências; ouvidorias; fóruns; audiências públicas e através dos orçamentos participativos.

O orçamento participativo faz parte do paradigma da democracia participativa que surge, segundo Silva (2011), a partir de três questões fundamentais:

[...] da crítica ao histórico *déficit* de participação das classes subalternas nas discussões e decisões políticas ao longo da história brasileira; do “desfecho trágico” e dissolução das experiências do chamado “socialismo real” e da explicitação cada vez mais aguda dos limites da democracia formal-representativa (SILVA, 2011, p. 42 – *grifos do autor*).

O conceito da democracia participativa é atravessado por disputas político-ideológicas, pois, tanto nas matrizes conservadoras de reforma do Estado, quanto nos referenciais dos movimentos populares, podemos encontrar esta ideia de participação democrática, compreendida como o exercício do poder público com base na participação da população nas decisões de ordem política.

Gohn (2011) constata que apesar da participação ser um tema discutido desde a luta pela independência, sempre foi pensada como uma forma de integrar

¹² Cf. COSTA, Vanda M. R. Teoria Democrática e Conselhos de Política Social. In: BRAVO, Maria, I. S.; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.) *Política Social e Democracia*. – 3. ed. – São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

os indivíduos em ações pré-estabelecidas, elaboradas pelas autoridades ou grupos autorizados para desenvolver programas ou projetos sociais nas comunidades. Somente a partir da década de oitenta, com o processo de abertura democrática e a construção da nova Constituinte, é que a participação passa a ser discutida como possibilidade dos cidadãos intervirem no processo de gestão das políticas públicas, sobretudo no que se refere ao controle do uso adequado dos recursos públicos, bem como na elaboração de estratégias de desenvolvimento social, econômico e cultural.

Essa ideia de participação foi proposta pelos setores populares da sociedade civil, como movimentos sociais, sindicais, estudantes secundaristas e universitários, camponeses e organizações comunitárias, que naquele momento mobilizaram-se em torno da luta pelo fim da ditadura militar e pela abertura democrática que deveria possibilitar a participação popular, definida como “esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade” (GONH, 2011, p. 52).

Apesar do processo que culminou na democratização política do Brasil e nas formas democráticas de participação ter sido influenciado pelos ideais progressistas posicionados mais à esquerda, a concepção de participação posta em prática nos governos civis não rompeu com o conservadorismo burguês, que imediatamente cooptou os movimentos e organizações sociais, fazendo algumas concessões a fim de reestabelecer a coesão social necessária para legitimar seu projeto de reforma¹³ do Estado para que o mercado voltasse a operar tranquilamente.

O campo democrático que se desenhava nessa conjuntura, criou uma nova cultura política pautada na pressão popular na reivindicação de direitos de

¹³ Para Bóron (2003, p. 19) tornou-se comum chamar de reforma o que, na tradição do pensamento político ocidental na verdade corresponde a expressão “contra-reforma”. Afirma o autor, “Bástemos con decidir que en realidad las políticas llevadas a cabo en nuestra región, lejos de haber introducido “reformas” – esto es, cambios graduales em una dirección tendiente hacia una mayor igualdad, bienestar social, y libertad para el conjunto de la población, tal como lo indicaría a palabra ‘reforma’ en la tradición de la filosofía política -, lo que hicieron fue ponteciar una serie de transformaciones que recortaron antiguos derechos ciudadanos, redujeron dramáticamente las prestaciones sociales del estado y consolidaron una sociedad mucho más injusta y desigual que la que existía al comienzo de la etapa ‘reformista” (Idem, Ibidem).

cidadania, mas preservou, por outro lado, a cultura clientelista, patrimonialista e paternalista na gestão da coisa pública.

Apesar dessa “revolução” no sistema político brasileiro, em que a elite permitiu, dentro de um limite muito claro: a preservação de seus *status quo*¹⁴, a incorporação das demandas populares por direitos sociais, políticos e civis à agenda do Estado, não podemos desconsiderar a importância da luta popular no processo de democratização, cujas conquistas se expressam, para além do direito de eleger diretamente seus representantes e se expressar livremente, mas, também, no direito à proteção social através de políticas sociais públicas numa perspectiva universalista, como saúde e educação, ou políticas setoriais, contributivas (Previdência) e “não contributivas” (assistência social).

Nesse movimento contraditório, modifica-se o padrão de gestão das políticas públicas, uma vez que a população demandou não apenas seu acesso, mas a possibilidade de exercer o controle sobre o uso dos recursos públicos, participando do processo de gestão que passa a ser descentralizado, da gestão partilhada entre governo e sociedade. A participação passa a ser vista como um elemento fundamental para o regime democrático que se busca consolidar a partir da década de 1980. Para Nogueira,

Independentemente da maior ou menor validade das teorias que a abordaram ao longo de décadas, a questão da participação fixou-se como passagem obrigatória para a renovação dos discursos a respeito da democracia, do Estado e da gestão pública. Em suas formulações mais rigorosas e abrangentes, a gestão participativa associa-se a um Estado mais aberto à dinâmica social, mais democrático e mais competentemente aparelhado para auxiliar as comunidades a se autogovernarem – um Estado que seja um parâmetro de sentido para os interesses, um recurso ético-político de fortalecimento e de organização da sociedade civil. (NOGUEIRA, 2005, p. 121).

É preciso compreender, no entanto, que além de refletir uma alteração no padrão político e teórico-ideológico, o novo estatuto que a participação adquiriu no campo da gestão pública nas últimas décadas, corresponde, antes de tudo, aos

¹⁴ A elite brasileira nunca deixou de flertar com autoritarismo, ela é, em sua essência, autocrática. Portanto a democracia possui um limite muito claro: ela só é tolerada enquanto não modifica a estrutura de poder de classes no modo de produção capitalista.

imperativos da modernização radical e da globalização do modo de produção capitalista (Idem).

Essa mudança na compreensão do papel da participação da sociedade na gestão pública fornece as bases para a construção de um novo espaço público. O processo de descentralização político-administrativa institui espaços privilegiados de participação para o exercício do controle social, como Conselhos Gestores e de Direitos, Fóruns, Conferências, Redes de Articulação, Orçamento Participativo etc. O objetivo desses espaços é a democratização da gestão do Estado, que é o agente central responsável pelo atendimento das demandas sociais da população.

Com o processo de descentralização da gestão das políticas públicas, suas estruturas técnicas e burocráticas tornaram-se complexas, supondo uma composição de organização política igualmente complexa. Por conta desse processo de implementação das diferentes políticas públicas de proteção social, os espaços exigidos na Constituição passaram a compor a dinâmica dessas políticas em todos os níveis de gestão administrativa do governo. “Neste sentido, os percursos percorridos pelas diferentes áreas de políticas na direção da formalização da participação implicam uma variação muito grande de espaços” (AVRITZER e PEREIRA, 2005 apud IPEA, 2013).

Dentro dessa variação de espaços, destacamos o Orçamento Participativo (OP) como uma das expressões mais categóricas da incorporação da participação na gestão pública, através da articulação entre poder público e sociedade civil.

É na quadra histórica que comporta o processo de democratização do Estado que são implantadas as primeiras experiências de OP no Brasil. Quanto à origem dessas experiências, Avritzer (2002, p. 27) afirma que além de indefinida, esta é uma questão que se tornou objeto de disputa articulada a diferentes discursos políticos. Na perspectiva de determinar a origem desse “processo de inovação institucional”, o autor encontra em sua pesquisa um documento referente a uma reunião da União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA, realizada em março de 1986, no qual registrou-se a expressão “Orçamento Participativo”. Este documento da UAMPA apresenta um “diagnóstico acerca da centralidade do orçamento público” (idem, p. 28), pois é em seu planejamento que

são definidas as prioridades para aplicação dos recursos públicos arrecadados, portanto a população deve intervir diretamente em sua definição e controlar sua aplicação.

Para Avritzer (2002), a questão da necessidade da população intervir na definição do orçamento público, a fim de direcioná-lo ao atendimento das demandas locais que vinha sendo discutida pela UAMPA, parece ser o ponto de largada para que a questão do orçamento fosse incorporada ao centro do debate político em Porto Alegre, apesar de não se ter, naquele momento, uma definição clara do formato institucional do OP.

O OP de Porto Alegre foi implementado em 1989, no governo municipal de Olívio Dutra do Partido dos Trabalhadores (PT), embora não constasse a expressão Orçamento Participativo em seu plano de governo, apenas propostas de democratizar as decisões, mas, em conjunto com as propostas da sociedade civil, através dos movimentos comunitários, o governo local decidiu implementar o OP que resultou das propostas dos atores sociais (comunidades) e das instituições (secretarias de governo) disponíveis para executá-las.

A metodologia do OP de Porto Alegre é descrita por Avritzer (2005) de forma sucinta. Descreve o autor que o OP é realizado durante ano orçamentário na forma de ciclo de atividades. Na primeira fase do ciclo anual são realizadas assembleias temáticas regionais. Nas assembleias regionais, os moradores de determinadas localidades se reúnem para discutir e estabelecer suas prioridades de acordo com temáticas referentes às políticas públicas. Ainda nessas assembleias, a população elege seus representantes para assumir a função de conselheiro no Conselho do Orçamento Participativo para o mandato de um ano. Além disso, a população define o número de delegados(as) de acordo com a região orçamentária, bem como, torna-se um espaço para a prestação de contas do governo quando ao atendimento das prioridades estabelecidas no ano orçamentário anterior.

É nesse contexto que o OP de Porto Alegre foi se constituindo como uma experiência participativa, compreendida como uma inovação no campo da gestão pública, possibilitando a participação popular em todas as etapas que compõem o processo de elaboração e execução das leis orçamentárias em nível local, dando

a oportunidade de a população indicar suas prioridades que devem ser consideradas no momento da alocação dos recursos públicos. A prática do OP de Porto Alegre serviu de base para que outros municípios adotassem essa modalidade de gestão pública.

Nessa direção, segundo Macena (2012), a democratização do orçamento público se constitui como a essência do orçamento participativo criado para fazer frente à histórica centralização do planejamento dos gastos públicos como atividade exclusiva dos gestores e técnicos do setor público. Para o autor, os mecanismos de democratização do orçamento combatem os efeitos da centralização político-administrativa.

Um dos principais efeitos colaterais da centralização da construção do público é a má distribuição dos investimentos públicos na cidade, privilegiando determinadas áreas em detrimento de outras, fomentando desigualdades espaciais tão fortes que se refletem na exclusão social de parcela significativa da sociedade em muitas cidades brasileiras. (MACENA, 2012, p. 3).

Esse instrumento de democratização das decisões orçamentárias, somado aos demais mecanismos de participação popular na gestão das políticas públicas, conformaram, nas últimas décadas do século passado e deste, um espaço público mais plural, e uma condição para a governança em todos os níveis de gestão que se declara democrática.

Szwako (2012) considera que a expansão dos canais de participação instituídos através da CF de 1988, se deu de forma mais significativa a partir de 2003, quando Lula chega à presidência e durante os governos petistas. Nesse período, “foi multiplicado o repertório de temas e de sujeitos que, desde então, passaram a compor o rol das instituições participativas” (SZWAKO, 2012, p. 13). Porém, adverte o autor, essa ampliação não reflete impactos efetivos sobre as políticas públicas. É compreensível que as avaliações sobre as instituições participativas levem em conta a presença dos atores sociais nesses espaços, uma vez que o Brasil não dispõe de uma cultura participativa sólida. Mas, pouco se discute a qualidade da participação e seus impactos reais na gestão das políticas

públicas, e como se expressa na realidade da população que demanda tais políticas.

Consideramos que a democracia participativa é um elemento fundamental para a transformação da realidade social, pois participar é uma condição humana. Essa importância se estende ao ser incorporado o elemento participativo à gestão das políticas públicas, avançando na relação entre Estado – sociedade civil voltada para o desenvolvimento social e econômico. É preciso, no entanto, refletir sobre a ideia de participação acima descrita. Essa concepção pertence muito mais ao plano ideal, utópico¹⁵, uma vez que se amplia do ponto de vista legal, pressupondo uma igualdade política, mas não material.

Quando analisamos especificamente a participação na gestão das políticas públicas de proteção social, e dentro desse espectro, a questão orçamentária, o cenário é ainda mais complexo, pois, por mais que o orçamento democrático seja uma inovação no campo da gestão pública, como uma forma de controle sobre o uso dos recursos públicos e sobre sua aplicação, esse instrumento esbarra numa cultura política pouco participativa, dada a histórica supressão da participação das massas nos processos decisórios.

É preciso estimular o processo de reflexão sobre tais questões, para podermos ampliar o campo de ação que se faz necessário diante dos ataques a esses avanços, que por mais questionáveis do ponto de vista crítico, não podem ser dispensados diante do retorno ainda mais incisivo das velhas bases de gestão das políticas públicas: centralizadas e com um forte caráter clientelista e patrimonialista com o uso do orçamento público em benefício de uns poucos.

As políticas públicas foram constituídas ao longo do processo de transformação histórica, como um elemento de disputa ideopolítica de diferentes grupos. Uns preocupados em ampliar o acesso a essas políticas como forma de amenizar os efeitos destrutivos do capitalismo, outros em limitar o acesso a fim de preservar suas bases de dominação, e há aqueles que se preocupam em limitar os

¹⁵ Que busca romper com a ordem existente.

recursos financeiros utilizados para executar tais políticas, para que estejam sempre à margem dos serviços que podem ser consumidos via mercado.

No tópico a seguir discutiremos sobre a concepção de proteção social no Brasil.

1.4 A proteção social no Brasil: concepções, marco legal e a gestão territorial da proteção social

Permeada pelas contradições gestadas no seio da sociedade capitalista, no qual a riqueza socialmente produzida, cresce em igual proporção a pobreza e a miséria, através da exploração da força de trabalho; as medidas de proteção social, que no Brasil, surgem com o processo de industrialização e urbanização nos anos 1930, possuíam ligação direta com o mundo do trabalho. Nas décadas seguintes, a proteção social permaneceu condicionada ao campo do trabalho formal, apresentando uma significativa mudança de padrão a partir da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 inaugura uma mudança no padrão de proteção social brasileiro desenvolvido até então ao estabelecer o sistema de Seguridade Social, constituído pelas políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social. De acordo com o Art. 194 da Constituição, a Seguridade Social abrange um conjunto integrado de ações de iniciativa do Poder Público e da sociedade para assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e à assistência social. Esta compreensão de seguridade social indica que todos os cidadãos devem ter acesso a uma gama de direitos capazes de reduzir ou prevenir situações que ponham em risco a dignidade humana.

Guilherme (2009) assinala que,

em contraponto ao padrão de proteção social excludente, o artigo 6º do instrumento legal institui como obrigação do Estado prover os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade, à infância e à assistência social. Trata-se, então, de uma mudança qualitativa na concepção de proteção social que vigorou no país até então, pois inseriu no marco

jurídico os princípios da seguridade social, abarcado as políticas da previdência, da saúde e da assistência social (GUILHERME, 2009, p. 50).

A proteção social, portanto, diz respeito a um conjunto de ações, atenções, benefícios e auxílios voltados à prevenção e redução de situações de vulnerabilidades e riscos, fragilidades ou contingências enfrentados por indivíduos e famílias durante seu ciclo de vida, decorrentes de restrições naturais, econômicas, sociais, políticas ou de desrespeito a dignidade humana como: doenças, envelhecimento, desemprego, invalidez, perda do(a) provedor(a) da família (cônjuge ou pais). Ademais, inclui ações voltadas para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, a fim de promover o bem-estar social e proteção a famílias, crianças, adolescentes e jovens, idosos e pessoas com deficiência.

Quanto ao seu financiamento, o Art. 195 estabelece que o financiamento da Seguridade Social é um dever de toda a sociedade, de forma direta e indireta, por meio de recursos oriundos dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios de contribuições sociais. O texto constitucional estabelece as fontes de custeio da Seguridade Social e permite a criação de outras fontes complementares, desde que previstas em Lei Complementar, para financiar novos benefícios e serviços, para manter os já existentes ou para aumentar seu valor.

Há certo consenso na literatura especializada (FLEURY, 2006; VIANNA 1998, 2001; MONNERAT e SOUZA, 2011) de que a concepção de seguridade social prevista na Constituição Federal de 1988 ainda está sendo implementada. Esta noção de seguridade como um sistema de proteção social traduzido no acesso aos direitos providos pelo Estado esbarrou em obstáculos de ordem econômica e política, principalmente com a adoção de uma agenda político-econômica neoliberal, que busca limitar a ação do Estado no campo social com a falsa desculpa da necessidade de conter gastos diante das crises econômicas.

Além disso, traços de uma cultura política elitista, uma esfera pública pouco democrática e uma grande parcela da população despolitizada são viscerais obstáculos a serem enfrentados na busca pela concretização de uma rede de proteção social no campo do direito. Tais obstáculos têm favorecido à manutenção

de práticas clientelistas e patrimonialistas, de apropriação privada da máquina estatal e do fundo público por uma classe econômica e politicamente favorecida.

Há, ainda, fatores internos às políticas setoriais que compõem a Seguridade Social, como a sua estrutura organizativa expressa em suas Leis Orgânicas que, segundo Vianna (1998, 2001) serviu não só para estabelecer regras, mas para segmentar diferentes caminhos para essas políticas, o que dificultou ainda mais sua integração na articulação de uma rede de proteção social, conforme determina a Carta de 1988. Outro fator que contribui para que não ocorra essa integração, é a especificidade das fontes orçamentárias de cada política que compõe a Seguridade Social, uma vez que não favoreceu a criação de um orçamento único para a seguridade gerido por um único ministério, de acordo com a concepção expressa na Constituição. Numa perspectiva macroestrutural, esses fatores têm impedido, não apenas a integração dessas políticas, mas a integração entre política social e política econômica.

Se por um lado esses fatores dificultam a integração entre as políticas sociais públicas para a consolidação da Seguridade Social, em contrapartida, o modelo de descentralização político-administrativa adotado na gestão das políticas públicas repõe a necessidade de integração entre as mesmas diante de problemáticas de dimensões estruturais da sociedade brasileira. Segundo Monnerat e Souza,

Assim, ainda que “recalcado”, o problema da necessidade da integração retorna, uma vez que as áreas de política social que mais avançaram na direção de um arcabouço político-institucional (como o caso da saúde) se deparam hoje com limites estruturais da sociedade brasileira que necessitam de enfrentamento intersetorial, através da conformação de uma rede de proteção social. (MONNERAT; SOUZA, 2011, p. 42).

Ou seja, a conformação de uma rede de proteção social por meio da integração entre as políticas sociais é atravessada pela contradição entre os fatores econômicos e políticos que a limitam, e as condições estruturais postas pela “questão social” cujo enfrentamento, nos marcos da sociedade capitalista, exige a ação integrada e territorializada dessas políticas.

A concretização do modelo de proteção social sofre forte influência da territorialidade, pois ele só se instala e opera a partir de forças vivas e de ações com sujeitos reais. Para Sposati (2009), ele não flui de uma fórmula matemática ou laboratorial, mas de um conjunto de relações e de forças

em movimento. Para a autora, o sentido de proteção supõe, antes de tudo, um caráter preservacionista e de defesa da vida, dos direitos humanos e sociais e da dignidade humana. (SILVA; WANDERLEY; CONSERVA, 2016, p.99).

Tal influência da territorialidade aponta para a importância da dimensão socioterritorial na gestão da proteção social, a fim de desconstruir a perspectiva homogeneizadora que, para Koga, “olha de forma, exclusivamente, segmentada as demandas e ofertas da política pública, desconectados dos territórios onde ocorrem (KOGA, 2013, p. 33).

Partindo do território, a gestão da proteção social é direcionada à perspectiva universalizadora das políticas sociais, uma vez que considera as particularidades sociais, econômicas, culturais etc. da população na formulação de ações protetivas e de desenvolvimento humano.

Numa perspectiva filosófica presente nos estudos sobre a territorialização das políticas de proteção social, dentre elas a assistência social, o território é, para alguns autores, o “chão” das políticas sociais, inspirados na ideia de território usado de Milton Santos, concepção presente em estudos como os de Aldaiza Sposati e Dirce Koga, assistentes sociais dedicadas ao estudo da proteção social a partir da análise socioterritorial, que têm auxiliado o aprimoramento da gestão governamental da PNAS e do SUAS, junto a uma enorme gama de autores comprometidos com a gestão pública política.

Abreu (2015) chama atenção para o trato da categoria território na área do Serviço Social, para o risco da não observação do método de análise crítico dialético que orienta o Projeto Ético- Político da profissão, associado a um projeto societário alternativo a ordem do capital e não que reforce a sua manutenção, pois, segundo a autora,

Localizamos abordagens que privilegiam os indicadores sociais, com base na estatística aplicada ao georeferenciamento, e que em geral dão ênfase às desigualdades sociais, pobreza e “vulnerabilidade” e à busca de sua superação pela via da cidadania, das ações dos sujeitos e do direito social. Via de regra, tais abordagens, hoje hegemônicas, têm como último horizonte a inserção ou “inclusão” de comunidades e sujeitos na dinâmica do capital e do Estado burguês. (ABREU, 2015, p. 2).

Para a autora, há o contraponto dessa compreensão de território, que para ela é numa perspectiva integracionista ou messiânica do sistema. Esse contraponto se dá numa análise do Território à guisa da teoria marxista da crítica da economia política, através da qual o território pode se constituir como elemento central fomentando a ampliação das políticas públicas universais e um novo “terreno” para a luta de classes (idem). Para a autora, é preciso aprofundar a análise das relações capitalistas de produção do espaço (Harvey, 2005), na atual fase de acumulação flexível, sustentado pelas teses pós-modernas, e indicar a indissociabilidade entre trabalho e questão social, conteúdos que, dentre outros, são necessários para debater a dimensão territorial das políticas de proteção social. Uma gestão territorializada exige um olhar atento aos choques de escala, às rugosidades do território, atravessado por contradições geradas pela dinâmica das relações sociais no Modo de Produção Capitalista.

Ao incorporar e, ao mesmo tempo ser produto das contradições da sociedade capitalista, a proteção social não é algo simples de decodificar. De acordo com Pereira (2013), isso deve-se ao seu caráter não apenas social, mas, também, econômico. Nesse aspecto, a autora afirma que,

[...] a proteção social gerida pelo Estado burguês e regida por leis e pactos interclassistas, que procuram conciliar interesses antagônicos, sempre se defrontou com o seguinte impasse: atender necessidades sociais como questão de direito ou de justiça, contando com recursos econômicos escassos porque, de acordo com a lógica capitalista, a riqueza deve gerar mais riqueza e, portanto, ser investida em atividades economicamente rentáveis. (PEREIRA, 2013, p.637).

Essa dualidade tem gerado contradições, uma delas é apontada por Sposati (2013), pois sendo a proteção social um conjunto de ações voltadas para o bem-estar do indivíduo impossibilitado de usufruir de tal condição via mercado, portanto, não interessa de imediato ao processo de acumulação, deveria, então, receber menos intervenções dos interesses econômicos do capital. No entanto, isso não acontece na prática, uma vez que a proteção social, no tocante as atenções por ela prestada, sua regulação e gestão são condicionadas a processos racionalizados que geram respostas incompletas e desarticuladas às situações de desproteção social. Sposati pontua que,

Esse processo, marcado por interrupções, intervalos, incompletudes, ao contrário de configurar uma irracionalidade, expressa sim uma forma

estratégica em manter o campo da proteção social com baixa estabilidade, de modo que, mais facilmente, possa sofrer ajustes sob crises conjunturais ou estruturais do capital. Outra face desse processo estratégico consiste em manter capacidade para reproduzir, com mais celeridade, a desigualdade que distingue os brasileiros entre si e impede a afirmação da universalidade da cidadania. (SPOSATI, 2013, p. 655).

A autora destaca que essa afirmação possui embasamento empírico se observarmos que diante de uma crise econômica um dos primeiros alvos da política de contenção dos gastos é a proteção social, seja das suas atenções, ou do sistema de proteção social como um todo, impondo diversos obstáculos à sua universalização.

Embora reconhecendo tais questões, a autora reafirma a importância das atenções de proteção social e que a crítica deve servir para o processo de aprimoramento e não de desmonte.

O próximo tópico explana sobre a reforma do Estado brasileiro e sua implicação para a gestão da proteção social ao incidir sobre o seu orçamento por meio do uso do fundo público à serviço do capital em crise.

1.5A reforma do Estado brasileiro e suas implicações no orçamento público e na gestão das políticas públicas de proteção social.

Neste tópico trataremos sobre a proposta de reforma do Estado por meio da política econômica neoliberal e suas implicações para a democracia de modo geral, mas, principalmente, para a democratização da gestão do fundo público através do orçamento participativo e para a gestão das políticas públicas de proteção social. Para tanto, faz-se necessário tomar como ponto de partida a hegemonia das ideias neoliberais difundidas na política econômica internacional, a qual lança propostas de uma agenda de reformas político-econômicas que visam o corte dos gastos públicos na esfera social como uma “fórmula mágica” para o crescimento econômico dos países periféricos.

Isto posto, ao discutir o movimento de reforma do Estado brasileiro, devemos considerar que este processo reserva suas particularidades, mas está atravessado por determinantes externos.

Partimos do pressuposto de que a proposta de reforma do Estado não é um caso isolado, mas expressa a estrutura de um projeto conservador que visa limitar e/ou eliminar os avanços em termos de direitos da classe trabalhadora construídos a partir do paradigma do Welfare State.

O chamado *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social é a expressão mais categórica do modelo de Estado Social que predominou no Segundo Pós-Guerra, passando por todo o período da Guerra Fria, sobretudo na parte ocidental do globo. O Estado de Bem-Estar Social é considerado “a forma moderna mais avançada de exercício público da proteção social” (FIORI, 1997, p.131). Ou, ainda, como um elemento importante para a estrutura econômica do capitalismo contemporâneo, “um modo particular de regulação social que se manifesta a um certo momento do desenvolvimento capitalista” (DRAIBE, 1993, p. 2), estabelecendo um novo padrão de relação entre Estado, mercado e sociedade. Em resumo, Guilherme explica que:

Este modelo de Estado emerge nos países europeus como resposta à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial e o movimento de um Estado Nacional visando a democracia. O padrão de acumulação fordista-keynesiano que pressupunha a correspondência da produção em massa ao consumo em massa compõe esta configuração estatal. O mercado por sua vez, não é concebido como auto-regulável, fato que confere legitimidade à intervenção pública no âmbito econômico e social (GUILHERME, 2009, p. 42).

Todavia, este modelo de regulação social encontrou seu limite na crise do mundo do capital iniciada na década de 1970 a partir do agravamento do choque do preço do petróleo. Essa crise saturou o padrão de acumulação fordista-keynesiano e deu início a um processo de reestruturação produtiva e reajustamento político e social apoiando-se na teoria neoliberal¹⁶. “A nova fase de acumulação capitalista vai ser capitaneada pela esfera financeira, e no campo ideológico o velho liberalismo se veste com a ‘nova’ roupagem, rebatizado de neoliberalismo” (SALVADOR, 2010, p.609).

Fiori (1997) ressalta que esse desmonte não ocorre subitamente, mas apresenta diversos sinais que revelam um processo lento de metamorfose ou transição dos tipos de Welfare States para formas menos abrangentes em termos de cobertura dos diversos sistemas de proteção social que compuseram o Estado de Bem-Estar Social durante os “anos de ouro” do capitalismo. Esse lento processo de desmonte ocorre simultaneamente ao movimento de ajuste da macroeconomia e reorganização da indústria nos países centrais e, nos países periféricos ao processo de desindustrialização e estabilização econômica via mercado financeiro.

Quanto às reformas que ocorrem nesse íterim, Fiori pontua que são,

[...] Reformas que se sucederam em tempos de enorme fragilização das forças políticas de esquerda e que acabaram promovendo cortes substantivos nos programas de integração de rendas, com redução simultânea dos demais programas de proteção social a níveis mínimos e preferentemente direcionados a públicos segmentados e específicos das populações mais pobres. Tudo feito com o objetivo declarado de encorajar a responsabilidade pessoal ou coletiva pela própria auto-assistência feita através do mercado. (FIORI, 1997, p. 142).

¹⁶ Para Harvey, o neoliberalismo é, primordialmente, uma teoria que orienta práticas políticas e econômicas que sustentam, segundo o autor, “que o bem estar social é maximizado se se maximizam o alcance e a frequência das transações de mercado, procurando enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado” (HARVAY, 2008, p.12).

De modo geral, essa mudança de regime de acumulação, nominada por Harvey (1994) de acumulação flexível, vem acompanhada por uma forte recessão, desemprego em massa, déficit fiscal e pelo enfraquecimento da capacidade organizativa da classe trabalhadora. Todos esses fatores contribuíram para o desmonte do Estado de Bem-Estar Social.

Soma-se a esses fatores, o ataque as instituições democráticas. De forma sutil, mas eficaz, os ideólogos neoliberais buscam minar em suas reformas a democracia. Isto porque, na análise de Harvey (2008), os teóricos neoliberais possuem uma forte desconfiança quanto à democracia, pois consideram que o regime de governo com base na vontade da maioria é uma ameaça aos direitos e liberdades individuais. Harvey (2008), constata que há uma tendência na escolha dos representantes políticos pelos neoliberais, favorecendo especialistas e integrantes da elite financeira.

Dentro desse panorama global, o Brasil, que acabara de declarar-se Estado Democrático de Direito em sua Constituição Federal em 1988, instaurando a promessa de um sistema público universal de proteção social, passou a ser dependente do mercado financeiro internacional para o qual entregou sua autonomia na definição da política econômica e social. Fiori (1997) assinala que já era de se prever que o preço dessa dependência para os países da América Latina, especialmente o Brasil, seria pago às custas dos salários e das políticas sociais.

À revelia do padrão constitucional, as expectativas democráticas passaram a conviver com a imediata limitação dos gastos públicos orçamentários, destinados às políticas de corte social. Este cenário adverso remete à compreensão das transformações econômicas do país neste mesmo espaço de tempo. Na ordem político-econômica, a reformulação trazida pela globalização levou as novas formas de gerir o sistema socioeconômico nacional. (GUILHERME, 2009, p.47).

Com base na análise de Fiori (2001), Guilherme (2009) pontua que no campo prático esse cenário se expressa através da redução de direitos trabalhistas, congelamento dos salários dos servidores públicos, e pela diminuição da participação salarial na renda nacional, que passou de 45% para 36% na década de noventa. Em decorrência disso, houve o aumento da concentração de renda no Brasil, mantendo o mesmo padrão de desigualdade de distribuição de renda do

período desenvolvimentista no qual “1% da população mais rica concentra renda igual a dos 50% mais pobres”. (GUILHERME, 2009, p.48).

Destaca-se nesse processo de reestruturação produtiva e de hegemonia da política econômica neoliberal o papel desempenhado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) na economia global, sobretudo nos países periféricos, atuando como agente disciplinador da política fiscal. Para Guilherme (2009, p.45), “trata-se do controle dos gastos públicos orçamentários com as políticas de corte social e a geração do superávit primário, tendo em vista saldar os juros da dívida externa a favor dos países centrais”.

Este cenário aponta para a importância do orçamento público “como expressão mais visível do fundo público” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 16) na disputa entre capital e trabalho.

O Estado sempre utilizou o fundo público em favor do capital em períodos de crise, até mesmo durante a era de ouro do capital. Porém, após a década de 1970 a disputa pelo fundo público se intensificou com o capital à frente, aprofundando sua hegemonia em relação ao trabalho (TEIXEIRA, 2012).

Este cenário é acentuado com a crise das “hipotecas subprime” nos Estados Unidos que eclodiu em 2006 e atingiu a Europa em 2009, cujos efeitos se espalharam pelo globo, atingindo a economia de diversos países. Salvador (2010, p. 606) afirma que “a característica comum a todas as crises financeiras dos últimos trinta anos é o comparecimento do fundo público para socorrer instituições financeiras falidas durante as crises bancárias, à custa dos impostos pagos pelos cidadãos”.

O fundo público tornou-se elemento essencial no processo de acumulação do capitalismo contemporâneo, bem como para a reprodução da força de trabalho (OLIVEIRA, 1998), embora tenha sido, ao longo da história, uma fonte de financiamento que beneficia mais ao capital que ao trabalho. Isto porque, segundo Teixeira,

O fundo público tornou-se componente estrutural e insubstituível à medida que se tornou condição tanto para a formação da taxa de lucro, como para a reprodução da força de trabalho mediante o aumento do gasto social das despesas públicas. [...] Tal inflexão do fundo público, durante o eclipse

liberal, nos termos de Toussaint (2010b), possibilitou a transferência do capital para o Estado de parcela dos custos da reprodução da força de trabalho, sob pesados déficits orçamentários e a liberação de salário direto para o consumo de massa. (TEIXEIRA, 2012, p.184).

Para Salvador (2010) a financeirização da riqueza social causa pressão sobre as políticas sociais afetando, sobretudo, o sistema de seguridade social, que é uma das fontes orçamentárias. Assim, as reformas neoliberais englobam a transferência da gestão da proteção social do Estado para o mercado, e a privatização dos benefícios da seguridade social¹⁷ é necessária para o processo de financeirização do fundo público.

Com esse processo de financeirização dos recursos do fundo público na esfera do orçamento estatal, se intensifica a disputa no interior da sociedade de classes, uma vez que o orçamento público é um instrumento político disputado entre as diferentes forças e atores sociais.

Historicamente, o fundo público brasileiro vem favorecendo a acumulação de capital e apresenta traços regressivos em termos de subsídios tributários, mas, também, na aplicação dos recursos, uma vez que é composto por tributos indiretos que recaem sobre o consumo e a tributação direta incide, predominantemente sobre os salários. “Em uma única frase é possível definir as características do orçamento público no Brasil: *financiado pelos mais pobres e trabalhadores e apropriados pelos ricos*” (SALVADOR, 2010, p.617 – *grifos do autor*).

De acordo com o autor acima citado, esse quadro pode ser revertido com o aumento da progressividade dos impostos diretos, como o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e a tributação dos juros, lucros e dividendos, além de estabelecer o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) que compete à União, conforme prevê a Constituição Federal de 1988.

¹⁷Na lógica neoliberal, segundo Salvador, “é no mercado que deve ser comprado o benefício da aposentadoria, o seguro saúde, que são setores dominantes nos investimentos institucionais. Ou seja, benefícios da seguridade social são transformados em mais um ‘produto’ financeiro, alimentando a especulação financeira, tornando as aposentadorias de milhares de trabalhadores refém das crises financeiras internacionais.” (SALVADOR, 2010, p. 606).

Quanto ao financiamento das políticas sociais, Salvador (2010) aponta a necessidade imediata de reconstituir as bases constitucionais de financiamento dos direitos sociais e destaca ações fundamentais que devem ser tomadas como: a extinção da DRU; o empenho total dos recursos do orçamento da seguridade social nas políticas da seguridade social; a elaboração de cada fonte orçamentária de forma separada, cumprindo o art. 165 da CF 88; a garantia de bases sustentáveis de financiamento do SUS e; garantir que parte dos recursos do Fundo Soberano do Brasil (FSB) seja direcionado para o financiamento de programas sociais de combate à pobreza e à concentração de renda. Este fundo foi instituído em 2008, durante o governo Lula, como uma espécie de reserva financeira composta por recursos dos royalties e taxas de exploração do Pré-sal e vendas de petróleo. No entanto, esse fundo foi extinto, na prática, em 2018, durante o governo Temer ao ser utilizado para o pagamento das dívidas interna e externa. Em 2019 o FSB foi extinto através da Medida Provisória (Liberdade Econômica) nº 881¹⁸.

As propostas apresentadas pelo autor possuem um denominador comum: o cumprimento da Constituição Federal de 1988. Quanto à Seguridade Social, Salvador (2010, p.629) destaca que,

O cumprimento da Constituição Federal exige que o planejamento das ações da seguridade seja realizado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, pela Previdência Social, pela assistência social e pelo seguro-desemprego. No entanto, desde o final dos anos 1980, em desacordo com a Constituição, governos optaram pelo caminho da fragmentação.

Uma das formas de reverter esta situação é restabelecer o Conselho Nacional da Seguridade Social, extinto em 1998. Tal conselho é responsável pela coordenação da elaboração das ações dos setores da seguridade de forma integrada, e pelo controle social sobre o uso do seu orçamento e sobre as fontes de recursos, com vistas à ampliação e universalização dos direitos da classe trabalhadora constantemente ameaçados com o agravamento da crise contemporânea do capital.

¹⁸ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/136531>.

Consideramos que Salvador (2010) faz uma análise assertiva acerca do papel do fundo público diante da crise contemporânea do capitalismo e como isto incide sobre as políticas sociais. Ao elencar as ações necessárias para reverter o quadro de apropriação do fundo público na forma do orçamento a favor do capital em detrimento do trabalho e da manutenção de um padrão público e universal de proteção social, fica claro que o ponto chave é a necessidade de se fazer cumprir o que estabelece a Carta Magna desde os seus princípios democráticos às bases de financiamento da seguridade social e o uso dos recursos públicos. Tais ações são urgentes, uma vez que o neoliberalismo vem cumprindo sua agenda e não se preocupa em disfarçar seu caráter antidemocrático, apoiando-se em governos conservadores e fascistas.

Este capítulo foi dedicado à discussão que envolve questões fundamentais para o estudo proposto na presente dissertação, discorrendo sobre a democratização do orçamento público sustentado pelo paradigma da democracia participativa e sua função na gestão das políticas públicas e a centralidade que o fundo público tem assumido na reprodução do capital, prejudicando o investimento público na área social.

O próximo capítulo descreve o processo de democratização do orçamento público do Estado da Paraíba a partir da experiência do Orçamento Democrático Estadual e sua dinâmica de participação por ciclo.

CAPÍTULO II – ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO: a experiência da gestão participativa no Estado da Paraíba

Este capítulo tem por objetivo apresentar o Orçamento Democrático Estadual da Paraíba, sua trajetória e metodologia.

2.1 Paraíba: um retrato em preto e branco

O estado da Paraíba, localizado ao leste do Nordeste brasileiro, faz divisa com os estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco. O Nordeste brasileiro, é uma região historicamente marcada pelo seu subdesenvolvimento e pelo alto nível de pobreza que convive, por outro lado, com um alto grau de concentração de renda. Outra característica dessa região é a diversidade de sua natureza, com a predominância do clima semiárido e seus longos períodos de seca no interior do estado e a dificuldade de acesso à água, afetando as condições de vida da população, sobretudo do povo sertanejo. Os dados referentes ao mês de agosto de 2019 apresentados pela Agência de Gestão das Águas da Paraíba (AESAs) apontam que o volume total de água nos reservatórios do Estado correspondia à 20,96% da capacidade instalada¹⁹. Os dados referentes ao ano anterior, no mesmo mês, apresentaram um volume total de 31,46%, ou seja, em 2019 houve uma redução de 10,5% no volume de água nos reservatórios. A seca é um fator importante no arranjo socioeconômico dessa região.

Segundo dados do IBGE, a extensão territorial da Paraíba é de 56.467,239 km², que equivale a 0,66% do território nacional, com densidade demográfica estimada no ano de 2010 de 66,70 habitantes/km².

A formação histórica da Paraíba se assemelha a formação do Nordeste brasileiro em geral, tendo sua evolução socioeconômica organizada no seu território, que se estende do litoral ao interior, cuja distribuição populacional e produtiva é distribuída em torno dos seus 223 municípios. O Estado é dividido em

¹⁹ Disponível em: <http://www.aesa.pb.gov.br/aesa-website/>.

quatro Mesorregiões, nomeadas de acordo com a classificação do IBGE em: Mata Paraibana, Agreste, Borborema e Sertão paraibano. Esta classificação corresponde ao clima predominante nessas regiões.

A Mesorregião da Mata Paraibana, localizada em uma faixa úmida que segue o litoral do Estado, ao leste, abrange quatro microrregiões (Litoral Sul, João Pessoa, Litoral Norte e Sapé) e 30 municípios que totalizam 5,2 mil km², correspondendo a 9,3% do território estadual. A Mata Paraibana, apesar de ter a menor extensão territorial, possui maior densidade demográfica e índice de urbanização do Estado.

O Agreste Paraibano está localizado em uma área de transição entre a zona da Mata e o Sertão do Estado. É composto por oito microrregiões e possui 66 municípios, correspondendo a 22,9% do território estadual e uma extensão territorial de 12,9 mil km², sendo a segunda menor em termos de espaço geográfico de acordo com dados do IBGE.

Localizada no planalto da Borborema, entre o agreste e o sertão, a região da Borborema está dividida em quatro microrregiões e abrange 44 municípios. Possui 15,6 mil km², segunda maior área, correspondendo a 27,6% do território estadual.

O Sertão, por sua vez, está localizado no oeste do Estado, possui sete microrregião e 83 municípios. Sua extensão territorial é 22,7 mil km², que corresponde a 40,3% do território estadual, a maior área do Estado da Paraíba.

Ademais, além dessa regionalização definida pelo IBGE, o Ministério da Integração Nacional, criado em 1999 e extinto em 2019, junto a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) estabeleceram o semiárido brasileiro como base para a definição, planejamento e implementação de políticas públicas. (LIMA; PAIVA, 2015). O clima semiárido é característico da Região Nordeste, e o Estado da Paraíba destaca-se com uma área de 48,7 mil km² de seu território definida como semiárida, representando 86,2% do total. Por conta disso, esse território, cuja predominância climática é definida pelo clima semiárido, apresenta índice de precipitação pluviométrica anual inferior a 800 mm, vegetação de Caatinga ou de transição, e indicadores socioeconômicos abaixo da média da Região Nordeste (Idem).

O semiárido paraibano possui densidade demográfica de 42,99 habitantes/km², que corresponde a 55,55% da população, número considerado ínfimo quando comparado à densidade demográfica da porção populacional localizada fora desse espaço, 214,84 habitantes/km². Essa disparidade corresponde ao nível da distribuição espacial da riqueza nesse ente federativo. De acordo com dados do IDEME (2011), a 1ª Região Geoadministrativa, cuja sede é a capital do Estado, João Pessoa, localizada na mesorregião da Mata Paraibana, concentrava, em 2009, 49,15% do PIB estadual. Segundo Silva,

Trata-se de um *script* histórico semelhante ao observado no Brasil na segunda metade do século XX, no qual um modelo concentrado de industrialização acentuou os padrões nacionais de desequilíbrio regional, provocando um conseqüente fluxo migratório para as regiões industrializadas do país, que, por sua vez, provocou uma situação de desestruturação urbana. (SILVA [Org.], 2014, p. 15).

Segundo dados do IBGE (2004), a Paraíba é formada por dois biomas, a Caatinga e a Mata Atlântica. Estes biomas ocupam, aproximadamente, 92% e 8% do território paraibano, respectivamente. O bioma Caatinga, caracterizado por quentes temperaturas e baixas precipitações, ocupa o território estadual de leste a oeste.

Além desses biomas, a Paraíba possui uma faixa de transição entre o clima tropical úmido e o clima semiárido, com vegetação e clima intermediários entre a Caatinga e a Mata, apresentando características dos dois biomas.

Quanto as suas bacias hidrográficas, na Paraíba, são representadas pelos rios Piranhas, Paraíba e Mamanguape. A hidrografia desse ente federativo está dividida em dois de rios: os rios litorâneos, cuja nascente está localizada no Planalto da Borborema e deságuam no litoral do Estado, como o rio Paraíba e; os rios sertanejos que rumam em direção ao norte, onde as terras são mais baixas e deságuam no litoral do Rio Grande do Norte, como o rio Piranhas.

O Litoral da Paraíba é o segundo menor da costa nordestina com apenas 153 km (IBGE, 2010), vai desde o estuário do rio Grajaú ao norte, no limite com o Rio Grande do Norte, até o estuário do rio Goiana, ao sul, no limite com o Estado de Pernambuco.

A Paraíba possui 28 áreas de preservação ambiental, e uma legislação ambiental compostas por várias leis pertinentes a questão. Apesar disso, afirmam Lima e Paiva,

[...] a pressão antrópica tem gerado efeitos danosos ao meio ambiente do Estado, a exemplo do desmatamento, erosão de solos, degradação de ecossistemas, contaminação dos recursos hídricos e poluição do litoral, de forma que uma das prioridades das políticas de desenvolvimento deverá ser a promoção da sustentabilidade socioambiental dos territórios paraibanos. (LIMA; PAIVA, 2015, p. 18).

A necessidade exposta pelos autores em um estudo sobre as características territoriais da Paraíba, publicado através do trabalho Perfil Socioeconômico da Paraíba, demandado e disponibilizado pelo Banco do Nordeste do Brasil – BNB, reafirma o discurso do “Desenvolvimento Sustentável”²⁰ que desponta no cenário contemporâneo como novo padrão de organização social e da economia global, envolvendo todos os países, apoiado na ideia do uso racional dos recursos naturais. No entanto Oliveira, aponta para a seguinte questão:

As controvérsias sobre o desenvolvimento sustentável costumam impingir, a inúmeros estudiosos, conclusões simplistas e implacáveis, que rapidamente se propagam, mas dificilmente atacam o cerne do problema. Isto porque a estratégia utilizada é discutir a “questão ambiental” como *percalço* do capitalismo, em que a criação de técnicas e dispositivos seria declarada como solução para esta questão. Estes dispositivos são paliativos claudicantes, por não atacarem com primazia as reais causas do exacerbado consumo da natureza. (OLIVEIRA, 2005, p. 42).

Abrimos esse parêntese, pois, consideramos que a estrutura ambiental interfere diretamente nas condições de vida social e econômica dos indivíduos, uma vez que é capaz de determinar a disputa territorial, o desenvolvimento demográfico, processos migratórios e de desenvolvimento humano.

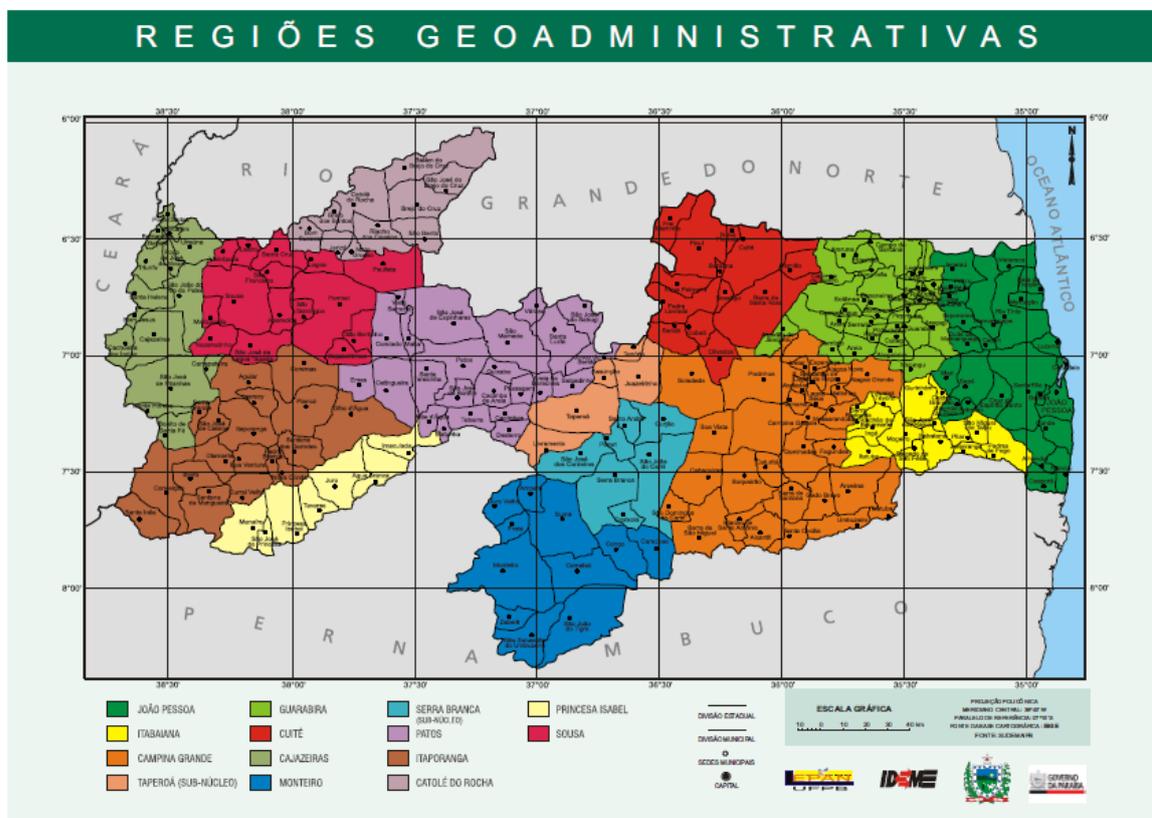
No que se refere a divisão territorial adotada pela gestão pública estadual, o Estado da Paraíba está dividido em 14 Regiões Geoadministrativas²¹ (**Figura 1**) e apresenta uma complexa dinâmica demográfica, devido a seu desenvolvimento

²⁰ O conceito de Desenvolvimento Sustentável deriva do pensamento conservacionista do engenheiro florestal e político norte-americano, Gifford Pinchot no século XIX. A corrente de pensamento conservacionista tinha como pressuposto o uso racional e a democratização do uso dos recursos naturais. Com base em Diegues (1996), Oliveira (2005, p. 42) pontua que “Pinchot trabalhava com a idéia [sic] de transformação da natureza em mercadoria, questionando somente o ritmo veloz da apropriação dos seus recursos”.

²¹ Divisão definida pelos Decretos 12.984 de 17 de fevereiro de 1989, 14.171 de 19 de novembro de 1991 e pelo Decreto 30.531 de 14 de agosto de 2009.

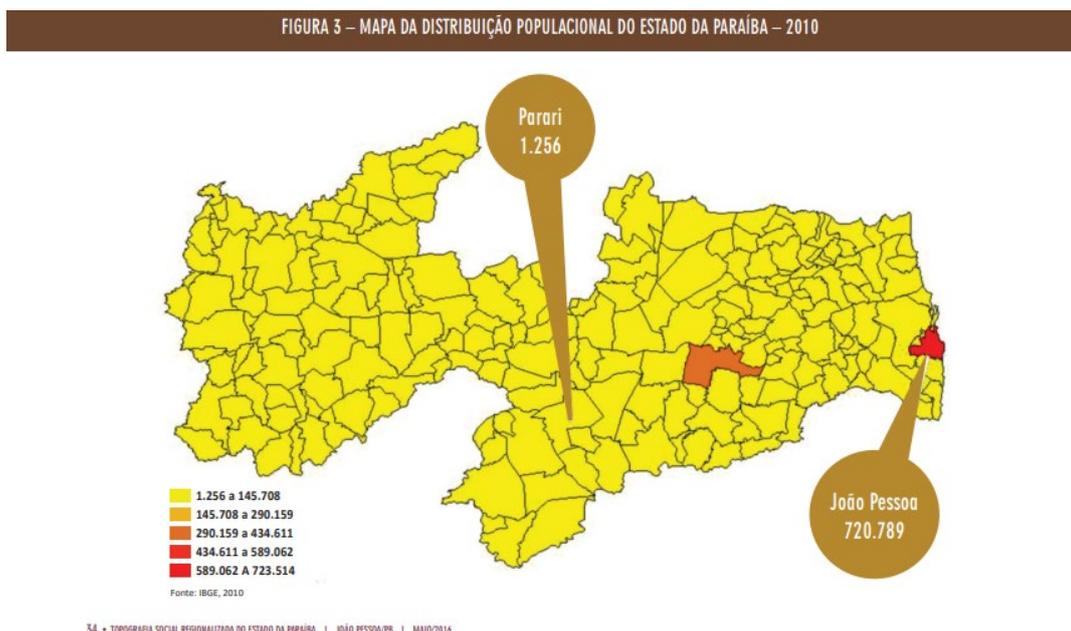
populacional desigual, com a predominância de municípios com população abaixo de 20.000 habitantes, correspondendo a 193 do total de 223 municípios. De acordo com a Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba (2016) (**Figura 2**), o município de Parari, localizado na 5ª Região Geoadministrativa, apresenta a menor concentração populacional com apenas 1.258 habitantes e João Pessoa é a cidade que possui maior concentração, com 720.789 habitantes.

Figura 1. Mapa das Regiões Geoadministrativas do Estado da Paraíba.



Fonte: Governo do Estado da Paraíba, IDEME. Disponível em: <http://ideme.pb.gov.br/>.

Figura 2. Mapa da distribuição populacional do Estado da Paraíba (2010).

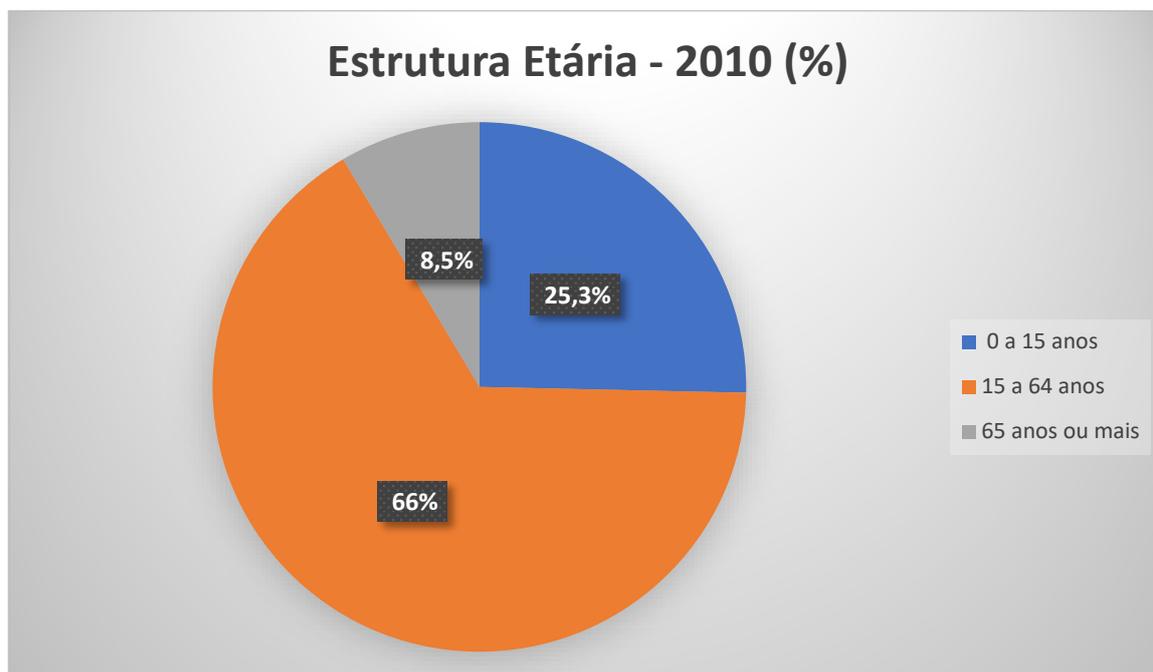


Fonte: PARAÍBA, Governo do Estado. Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba, 2016.

De acordo com a última estimativa do IBGE, em 2019, a Paraíba abriga uma população de 4.018.127 pessoas que equivale a 1,91% da população brasileira, 6% a mais que o registrado no Censo 2010 com uma população de 3.766.528, sendo 2.838.678 habitantes da zona urbana (75%) e 927.850 da zona rural (25%). A Paraíba ocupava no último censo a 13ª posição do Ranking nacional de estimativa populacional.

Entre a população residente, 1.824.379 são do sexo masculino, que equivale a 48,44% da população total, e 1.942.149, representando 51,56% do total. Quanto a estrutura etária, em 2010 (**Gráfico 1**), a população de 0 a 15 anos de idade contabilizava um total de 954.986 pessoas; entre 15 e 64 anos de idade, 2.490.320; e a população de 65 anos ou mais, 321.222 pessoas. A taxa de envelhecimento da população é de 8,53% de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, com base nos dados da PNUD, Ipea e FJP.

Gráfico 1. Estrutura Etária do Estado da Paraíba no ano de 2010.



Fonte: produção própria com base nos dados do Censo IBGE 2010.

O número de moradores por domicílio se concentra na faixa que engloba 3,4 e 5 moradores (PARAÍBA, 2016, p. 102). De acordo com a Topografia Social da Paraíba, domicílios com 1 e 2 moradores representam 11%, na zona rural e 14,5% na zona urbana. Já a composição familiar com 6 membros o mais, no meio rural, representa 13,7% e no meio urbano representa 15,5% da amostra. Os dados demonstram que a distribuição percentual de residentes por domicílio nos meios urbano e rural não apresenta grande disparidade.

Quanto a composição familiar por gênero, na zona urbana 54,7% são do sexo feminino e 45,3% são do sexo masculino. Na zona rural, 50,4% das famílias são compostas por mulheres e 49,6% por homens (PARAÍBA, 2016, p. 103).

Quando se trata da composição familiar de acordo com a faixa etária da população residente no meio urbano e rural, observa-se uma concentração componentes familiar, cuja incidência é de grupos com as faixas etárias de 7 a 12 anos até 36 a 45 anos, que corresponde a 82,6% da população residente da zona rural e 69,2% da zona urbana. Já crianças de 0 a 6 anos representam 12,6% da amostra referente população da zona rural e 15,1% da amostra da zona urbana. (PARAÍBA, 2016, p. 103).

O IDHM da Paraíba, considerando as dimensões de Renda, Longevidade e Educação, é 0,658 em 2010, ocupando o 23º lugar no ranking nacional e situa o ente federativo na faixa de Desenvolvimento Humano médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). A Longevidade é a dimensão que mais contribui para o IDHM da Paraíba, com índice de 0,783 (IDHM entre 0,700 e 0,799), seguida da dimensão Renda, com índice de 0,656 e Educação, com índice de 0,555.

A dimensão Longevidade é composta pelos indicadores Mortalidade Infantil, Esperança de vida ao nascer e Fecundidade. No Brasil, a taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos, entre ano 2000 e 2010, caiu de 30,6 para 16,7 óbitos, fazendo o país cumprir uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas a qual a mortalidade infantil deveria estar abaixo de 17,9 de óbitos por mil nascidos em 2015. Na Paraíba a taxa de mortalidade infantil é de 21,7 em 2010, e a mortalidade até os 5 anos de idade é 23,4 neste mesmo ano, superando a média nacional. Já a expectativa de vida ao nascer é de 72 anos em 2010 e a taxa de fecundidade total é de 2,0.

O IDHM Educação é composto pelo fluxo escolar por faixa etária, considerando a taxa de frequência de crianças e jovens em idade escolar. Na Paraíba, no ano de 2010, 76,78% da população de 6 a 17 anos de idade frequentavam o ensino básico regular, e da população de 18 a 24 anos, 12,12% estavam cursando o ensino superior. A expectativa de anos de estudo neste mesmo ano é de 9,24 anos na Paraíba, próximo da média nacional que é de 9,54 anos. A escolaridade da população adulta também é um indicador que compõem o IDHM Educação. Em 2010, da população de 25 anos de idade ou mais, 27,42% eram analfabetos, 37,67% completaram o ensino fundamental, 26,98% completaram o ensino médio e apenas 8,02% tinham o ensino superior completo.

A Renda é outra dimensão que compõe o IDHM. Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), a renda per capita da Paraíba passou de R\$ 299,09, a partir dos anos 2000, para R\$ 474,94 em 2010, que equivale a uma taxa média de crescimento anual de 4,73% nesse período. A população paraibana com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (valor referente a agosto de 2010) passou de 49,61%, em 2000, para 28,93% em 2010. A população extremamente pobre passou de 25,17% em 2000, para 13,39% em 2010. A

desigualdade de renda passou de 0,63, em 2000, para 0,61 em 2010 expressa através do Índice de Gini²².

Tabela 1. Estado da Paraíba – Renda, Pobreza e Desigualdade.

Renda, Pobreza e Desigualdade – Estado da Paraíba (2000 – 2010)		
	2000	2010
Renda per capita	R\$ 299,09	R\$ 474,94
Pobres	49,61%	28,93%
Extremamente pobres	25,17%	13,39%
Índice de Gini	0,63	0,61

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/paraiba.

De acordo com o Censo IBGE 2010, o total da população da Paraíba em situação de extrema pobreza é de 544.134 pessoas, sendo 139.078 pessoas entre 0 e 9 anos, 65.376 pessoas entre 18 e 24 anos e, 13.083 pessoas de 65 anos ou mais.

Dados do Cadastro Único para programas sociais (2019) divulgados pelo Ministério da Cidadania apontam que há 527.211 famílias em situação de extrema pobreza, 45.151 em situação de pobreza, e 128.208 famílias de baixa renda na Paraíba. Em dezembro de 2019 o total de famílias cadastradas no Cadastro Único foi de 836.331, das quais 502.347 são beneficiárias do Programa Bolsa Família.

A renda está condicionada ao índice de ocupação da população. O estado da Paraíba apresentou, em 2010, uma taxa de atividade da população de 18 anos ou mais de 59,28%. Por outro lado, a taxa de desocupação apresentada foi de 8,52% nessa mesma faixa etária. De acordo com o Censo 2010, 49,69% da população de 18 anos ou mais ocupada possui ensino fundamental completo, e

²² É uma ferramenta utilizada para mensurar o grau de concentração de renda, indicando a diferença de renda entre ricos e pobres. A variação numérica que o representa é de 0 a 1, na qual 0 se refere a situação de igualdade de renda, e 1 expressa a situação de completa desigualdade de renda.

36,25% possui ensino médio completo. 94,60% da população ocupada nessa faixa etária possuía rendimento de até 5 salários mínimos em 2010.

Quanto a situação habitacional, os indicadores de Habitação registrados no último censo demográfico se referem à presença de água encanada, energia elétrica e coleta de lixo. Em 2010, 81,9% da população da Paraíba residia em domicílios com água encanada, 99,4% com energia elétrica, e 96,5% recebiam serviço de coleta de lixo.

Os indicadores de vulnerabilidade social produzidos a partir do Censo 2010, apontam, além da taxa de mortalidade infantil de 21,6% como já mencionado, o percentual de crianças de 0 a 5 anos, em idade escolar, fora da escola é de 57,7%, e crianças de 6 a 14 anos fora da escola é de 2,8%. Já a população de 15 a 24 que não estuda, não trabalha e está em situação de vulnerabilidade apresenta um percentual de 18,9% em relação a população na mesma faixa etária. Considera-se, ainda, o percentual de mulheres que se tornaram mães entre 10 e 17 anos de idade que foi de 3,05%. Outro indicador é a taxa de atividade de crianças e adolescentes de 10 a 14 anos que em 2010 foi de 8,6, ou seja, esse grupo etário já estava desenvolvendo algum tipo de ocupação.

Considerando o grupo familiar, 20,7% é constituído por mulheres responsáveis pela renda da família, as chamadas chefes de família, com ensino fundamental incompleto e filho menor de idade. Outros 4,7% estavam em situação de vulnerabilidade e dependiam da renda dos idosos.

Na dimensão emprego e renda, 53,6% das famílias estavam vulneráveis à pobreza, e 50,8% da população de 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em trabalhos informais.

Os dados apresentados refletem, de forma objetiva, a realidade mais visível do território paraibano, apesar de estar longe de alcançar a subjetividade dos indivíduos que o ocupam.

A compreensão da dinâmica territorial e demográfica do Estado da Paraíba nos auxilia no entendimento da dinâmica do Orçamento Democrático, uma vez que esse instrumento exige uma abrangência regionalizada, a aproximação da

realidade da população a partir do seu território. O próximo tópico desse capítulo apresentamos a trajetória da democratização do orçamento público estadual, destacando o Orçamento Participativo de João Pessoa, bem como a dinâmica da participação por ciclos do ODE.

2.2 A democratização do orçamento público estadual e o acesso à gestão das políticas públicas de proteção social.

No final dos anos oitenta e início da década de noventa, num momento de efervescência política – no cenário mundial, o declínio do bloco econômico soviético, e no Brasil o processo de redemocratização – a Paraíba iniciava sua primeira experiência de democratização do orçamento público que se tem registro nos documentos oficiais do Governo do Estado. Tal experiência, com base no método de escuta da população, funcionava por meio de um dispositivo chamado “Plano de Ação Governamental”, ou “Plano do Povo”, como ficou popularmente conhecido. Esse plano de ação foi criado em janeiro de 1987, pelo então Governador do Estado, Tarcísio de Miranda Buriti (PMDB), e regulamentado pelo Decreto nº 12.077/1987²³.

De acordo com documento de 1987, esse instrumento tinha como objetivos:

- i) realizar atividades para atender as demandas sociais, visando o bem-estar da população;
- ii) estabelecer a consulta popular como mecanismo legal e democrático para garantir a participação da população na escolha e definição das prioridades de ação do governo;
- iii) considerar as demandas locais através da articulação comunitária, viabilizando espaços de discussão, sugestão e propostas para solucionar as problemáticas apresentadas pela a população e;
- iv) executar as ações do governo a partir da definição do orçamento público estabelecido em conjunto com a população. A partir do estabelecimento desses objetivos, o “Plano

²³ Este decreto estabelece as diretrizes para a elaboração do orçamento público estadual para que atenda as demandas da população apresentadas no “Plano do Povo”, e dá outras providências.

do Povo” deu início a uma nova etapa na forma de gestão das políticas públicas locais²⁴.

Para alcançar tais objetivos, a fim de que as reivindicações da população de fato integrassem o “Plano do Povo”, o Governo do Estado formou uma equipe composta por 18 técnicos da gestão administrativa e 400 estudantes secundaristas e universitários extensionistas vinculados ao Projeto Rondon²⁵. Essa equipe de campo visitou as comunidades locais (cidades, distritos, povoados, sítios) em parceria com organizações municipais e do Estado, dialogando e definindo diretrizes de trabalho que abrangesse todo o território paraibano.

Durante as visitas, a equipe técnica mobilizou trabalhadores, agentes comunitários, lideranças eclesiais, prefeitos e vereadores para participar das reuniões de elaboração do Plano de Ação Governamental em cada município. Sem precisar sair do seu território, a população discutia a proposta do governo de construir um plano de ação que considerasse as demandas locais por políticas públicas, bem como suas potencialidades de desenvolvimento econômico e social. Além da definição das prioridades e elaboração das propostas, eram eleitos representantes de cada comunidade e das diversas categorias de trabalho para participar do encontro municipal.

As reuniões e consultas públicas realizadas durante seis meses pela equipe técnica do governo eram semelhantes à metodologia do OP de Porto Alegre, apesar do “Plano do Povo” ter sido uma experiência a nível estadual, percorrendo os até então 171 municípios paraibanos na fase preparatória para as reuniões microrregionais. Em cada microrregião, o encontro acontecia na forma de

²⁴ O documento circular nº 01/87 encaminhado pelo então governador Tarcísio Buriti aos representantes das Secretarias de Estado e lideranças locais ilustra essa nova etapa: “[...] como Governador eleito da Paraíba, decidimos elaborar o nosso Plano de Ação Governamental tomando em consideração a situação concreta do Estado e, sobretudo, as demandas econômicas, políticas e sociais de todos os segmentos da sociedade paraibana. [...] A contribuição de todas as representações políticas da sociedade civil ao referido plano, não só assegura a legitimidade do governo, mas também viabiliza e reforça o processo de participação e avaliação das ações governamentais nos âmbitos municipal, microrregional e estadual”. (PARAÍBA, 1987, p. 59).

²⁵ Projeto de integração social criado oficialmente em 1968 pelo Decreto nº 62.927. O Projeto Rondon conta com a participação de estudantes e professores universitários para desenvolver ações que promovam o desenvolvimento sustentável local, bem como a melhoria do bem estar social e uma gestão pública capacitada para atender as demandas das pequenas comunidades. A primeira versão desse projeto foi extinta em 1989 e recriada em 2005 coordenada pelo Ministério da Defesa.

Cf. <https://projektorondon.defesa.gov.br/portal/index/pagina/id/343/area/C/module/default>.

audiências públicas e reunia representantes do poder público estadual e representantes da sociedade civil, escolhidos na fase preparatória, para discutir e aprovar a proposta regional do plano de ação. Após 171 encontros, contabilizando a participação de cerca de 13.000 pessoas, o Governo do Estado possuía um retrato da real situação vivida pelos seus habitantes.

Embora essa experiência tenha apresentado um potencial de mobilização popular bastante significativo para a época, o programa foi extinto em 1989, um ano e meio depois de sua formação.

Ao recordar a experiência do Plano de Ação Governamental e sua abertura para a participação popular na gestão pública e a fim de compreender como surge o Orçamento Democrático Estadual, enquanto mecanismo de democratização do orçamento público se faz necessário retomar a história do Orçamento Participativo do Município de João Pessoa, o qual serviu de base para o ODE.

O OD de João Pessoa foi regulamentado pela Lei nº 10.429, de 14 de fevereiro de 2005, a qual instituía, dentre outros itens, a Secretaria da Transparência Pública, experiência precursora no Brasil. Tal secretaria é composta pelos seguintes órgãos: a Coordenadoria do Orçamento Democrático, a Ouvidoria Municipal, o Departamento de Gestão da Informação (DPGI) e o Controle Interno (JOÃO PESSOA, 2006). Essa estrutura institucional foi criada com o objetivo de tornar o OD municipal um canal de acesso para a participação direta da sociedade no processo de elaboração das leis orçamentárias, bem como da avaliação da execução do orçamento público, a fim de garantir o controle social.

A experiência do OP de João Pessoa foi considerada bastante exitosa, servindo como base para que esse instrumento fosse implementado em nível estadual quando Ricardo Coutinho assumiu o cargo de governador do Estado da Paraíba em 2011. O Orçamento Democrático do Estado da Paraíba foi criado por meio da Medida Provisória nº 160, de 1º de janeiro de 2011 e da Lei nº 9.332, de 25 de janeiro do mesmo ano. Esse aparato normativo criou a Subsecretaria do Orçamento Democrático Estadual (ODE-PB), vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. Atualmente, a partir de uma reformulação por meio da Medida Provisória nº 230, de 2 de janeiro de 2015, essa subsecretaria passou a

denominar-se Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual, vinculada à mesma Secretaria, que a após a reformulação passou a ser denominada Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O OD Estadual foi criado com o objetivo de promover o potencial associativo da sociedade civil, incluindo-a nos processos de tomada de decisão governamental fomentando o controle social sobre os investimentos dos recursos orçamentários em obras e serviços de interesse coletivo a nível regional.

Para alcançar tal empreitada a Secretaria Executiva do OD Estadual é composta por 01 (um) Secretário Executivo; 01 (um) Chefe de Gabinete; 01 (uma) Secretária particular; Equipe administrativa; Núcleo de Processamento e Gerenciamento da Informação; Setor de Comunicação Cerimonial; Gerência Executiva dos Conselhos; 36 (trinta e seis) Articuladores/as Regionais; 08 (oito) Gerentes Regionais de Acompanhamento das demandas de interesse coletivo regional. O OD Estadual conta, ainda, com 14 (quatorze) Conselhos Regionais, compostos por representantes da sociedade civil eleitos/as pela população durante o ciclo orçamentário. Essa secretaria também conta com um Conselho Estadual composto por 28 (vinte e oito) conselheiros/as eleitos nas reuniões regionais, onde é feita a escolha de dois representantes por região para compor o conselho para cumprir o mandato de dois anos.

De acordo com o Artigo 2º do Regulamento do Orçamento Democrático Estadual, documento publicado em 20 de março de 2017, o OD Estadual tem como princípios norteadores:

1. Democratização - ampliação do espaço de exercício da cidadania e da governança democrática;
2. Participação - promoção do empoderamento, do controle e da corresponsabilidade social;
3. Regionalização - articulação entre os municípios no que diz respeito aos seus interesses regionais, respeitando-se as características locais;
4. Intersetorialidade – instrumento de ação integrada por diferentes organismos institucionais, governamentais e não governamentais, através de uma rede de articulação, regional e estadual;
5. Economicidade - promoção de políticas públicas, obras e serviços, priorizando a minimização dos custos;

6. Descentralização - fomentação do desmembramento das políticas, dos investimentos, das obras e dos serviços públicos, nas regiões e nas microrregiões geoadministrativas;

7. Desenvolvimento Integrado Sustentável - respeito às características culturais e socioambientais das regiões e das microrregiões, priorizando as suas potencialidades.

As finalidades do OD Estadual são: a) “instituir a Democracia Participativa na definição das Políticas Públicas do Estado da Paraíba”; b) “contribuir para a concretização da gestão orçamentária estadual, com intervenção da sociedade no processo de formulação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)”; c) “propiciar o controle social da gestão pública”; d) “contribuir para a formulação e o acompanhamento do Plano de Investimento Setorial” (PARAÍBA, 2017, Art. 3º).

O OD Estadual abrange os 223 municípios paraibanos, atuando a partir da Divisão Geoadministrativa do Estado da Paraíba já apresentado na **Figura 1** no tópico anterior. Em cada região acontece as Audiências Públicas Regionais que fazem parte do ciclo de atividades do ODE que será tratado no próximo tópico deste capítulo.

2.3 A vivência do Orçamento Democrático: a dinâmica da participação por ciclos.

De acordo com o Art. 4º do Regulamento do Orçamento Democrático Estadual, o ciclo do ODE é um método dinâmico, cuja definição acontece a cada ano. Este ciclo é composto por etapas específicas que ocorrem dentro de um calendário anual do ciclo orçamentário definido pela Secretaria Executiva do ODE. O ciclo deve ser planejado levando-se em consideração as características de cada região Geoadministrativa, o calendário de tramitação das peças orçamentárias junto ao Poder Legislativo Estadual. Deve considerar, ainda, a avaliação anual dos Conselhos, regional e estadual, do ODE e seus relatórios devem servir de parâmetro para o planejamento feito pela secretaria executiva.

O Ciclo de atividades do ODE está dividido em 06 (seis) etapas apresentadas na **Tabela 2** abaixo.

Tabela 2. Etapas do Ciclo de Atividades do Orçamento Democrático Estadual.

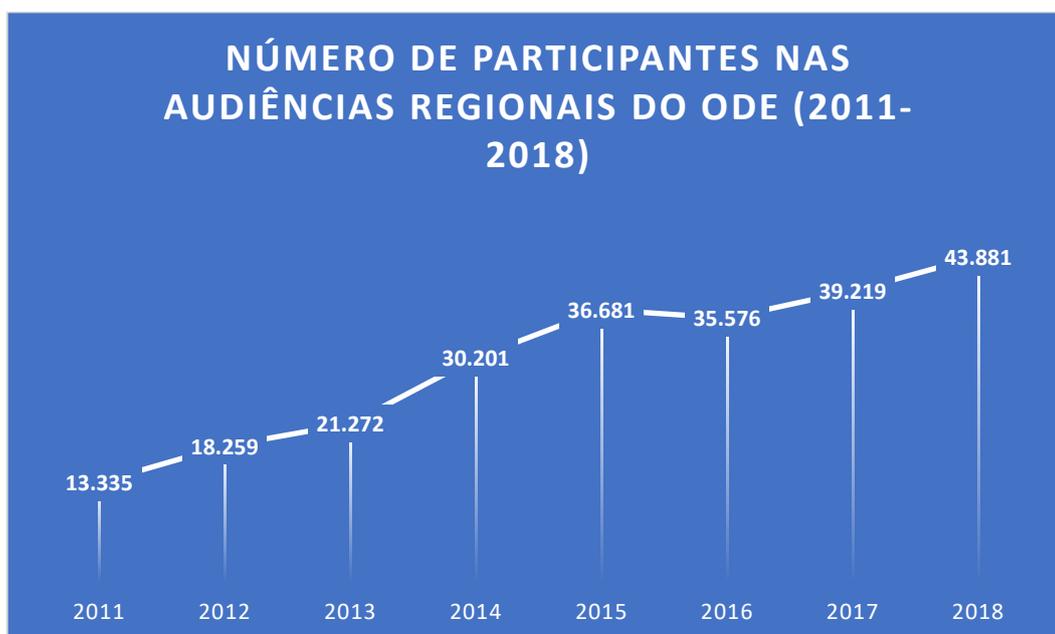
1ª Etapa	Reuniões preparatórias, articulação e mobilização para as Audiências Regionais – são reuniões que antecedem as audiências regionais promovidas pelas equipes do OD em várias localidades, como: bairros, comunidades, sítios, associações e entidades de classe, etc. a fim de dialogar com a população sobre a importância da sua participação nos espaços para discutir coletivamente o orçamento público.
2ª Etapa	Audiências Públicas Regionais – são espaços de interação entre a gestão pública estadual e a população local de cada região orçamentária. Nesta etapa a população apresenta suas demandas e escolhe três prioridades de investimento, indicando obras, ações e/ou serviços que demandam investimento público. Nessa etapa também é realizada a eleição dos Conselheiros Regionais para cumprir o mandato voluntário de dois anos para representar a região que o elegeu junto a secretaria executiva do OD e do governo.
3ª Etapa	Planejamento Democrático – nesta etapa o Conselho Estadual do OD se reúne com os/as secretários/as de Estado e os dirigentes de órgãos da administração direta e indireta, cujas as pastas tenham o maior número de solicitação nas audiências públicas regionais, para analisar as prioridades e demandas de cada região orçamentária.
4ª Etapa	Formação dos/as Conselheiros/as – trata-se de uma etapa contínua que ocorre ao longo do primeiro ano de mandato. Nessa etapa são realizadas atividades de capacitação em temas como “democracia participativa”, “gestão pública”, “peças orçamentárias”, “controle social”, “transparência pública” e “movimentos sociais”, destacando o papel do/a conselheiro/a enquanto representante da sociedade civil junto ao Estado.
5ª Etapa	Seminário Paraibano de Democracia Participativa – esta etapa é promovida pelo ODE em parceria com os demais órgãos governamentais, inclusive municipais. O seminário possui caráter de formação e de discussão sobre a política de participação e o controle social das contas públicas.
6ª Etapa	Avaliação e Planejamento das Atividades – momento de discussão das atividades do ciclo, até então, e de planejamento do próximo ciclo. Participam desta etapa os Conselhos regionais, o Conselho Estadual e todos/as os/as integrantes que compõem a Secretaria do ODE.

Fonte: PARAÍBA, Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual, 2018.

As etapas do ODE podem variar a cada ano de acordo com o planejamento do ciclo. Por conta disso, são realizadas reuniões preparatórias nas microrregiões antes de iniciar as etapas, para informar sobre a metodologia de funcionamento do ODE e mobilizar a participação da população. Essas reuniões preparatórias fazem parte do rol de atividades complementares ao Ciclo do ODE, como, as reuniões ordinárias com os Conselhos Regionais, as reuniões mensais com o Conselho Estadual, a entrega do Prêmio Ceci Melo de Participação Social, o Plano Plurianual Democrático PPAD, a Caravana Estadual de visita as obras e o Fórum Permanente de Participação Popular Microrregional (PARAÍBA, 2018).

Os oito ciclos do ODE que ocorreram de 2011 a 2018 contou com a participação de 278.881 pessoas em 129 audiências públicas (PARAÍBA, 2018). Desde sua implementação o Orçamento Democrático Estadual tem apresentado uma taxa de participação popular crescente, apenas no ano de 2016 houve uma queda de 3% com relação ao ano anterior, como se pode observar no **Gráfico 2** a seguir.

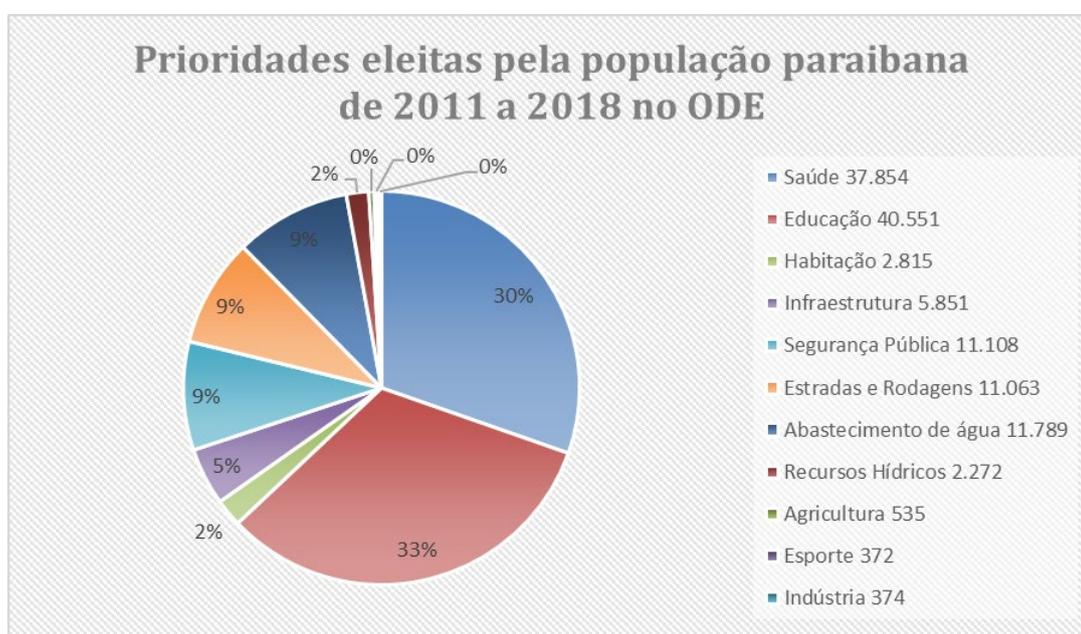
Gráfico 2. Evolução do número de participantes nas Audiências Públicas do Orçamento Democrático Estadual (2011-2018).



Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

Ao participar das audiências públicas do ODE, a população escolhe 03 (três) áreas como prioridade de investimento para sua região, que vai desde o investimento na área da saúde e educação à saneamento básico e abastecimento de água etc. (**Anexo 1**). De 2011 a 2018, em todas as 14 Regiões Georçamentárias a soma dos votos de cada prioridade é de 124.584 votos, dos quais 40.551 para Educação, 37.854 para Saúde e 11.784 para Abastecimento de água que tiveram o maior número de votos (**Gráfico 3**). As prioridades variam a cada ano, de acordo com cada Região Georçamentária.

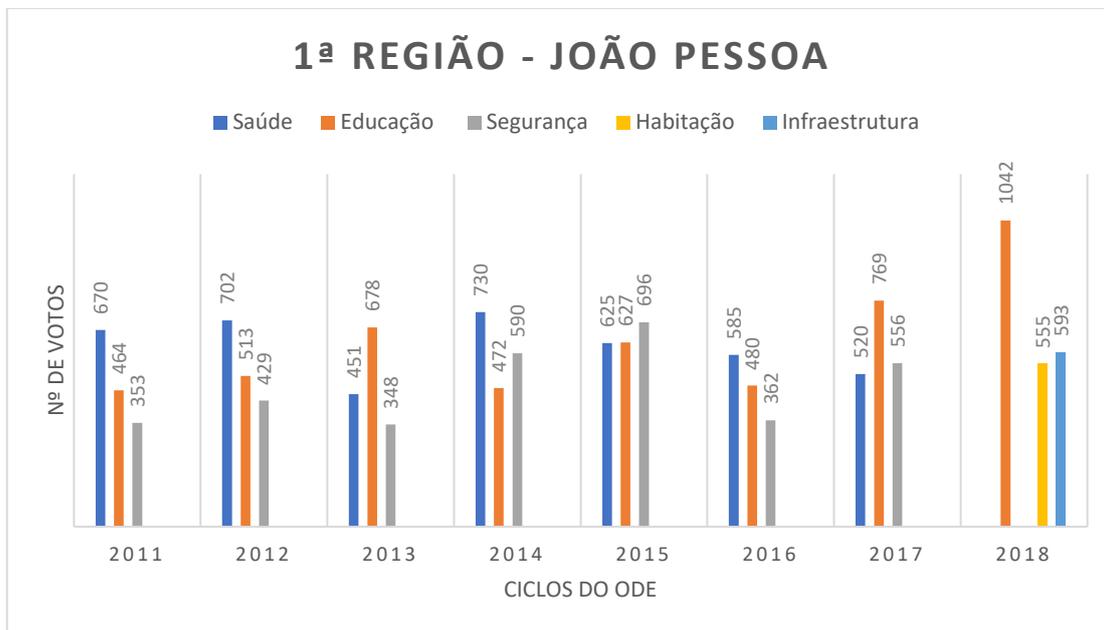
Gráfico 3. Prioridades com maior número de votos nas Assembleias do ODE (2011-2018).



Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

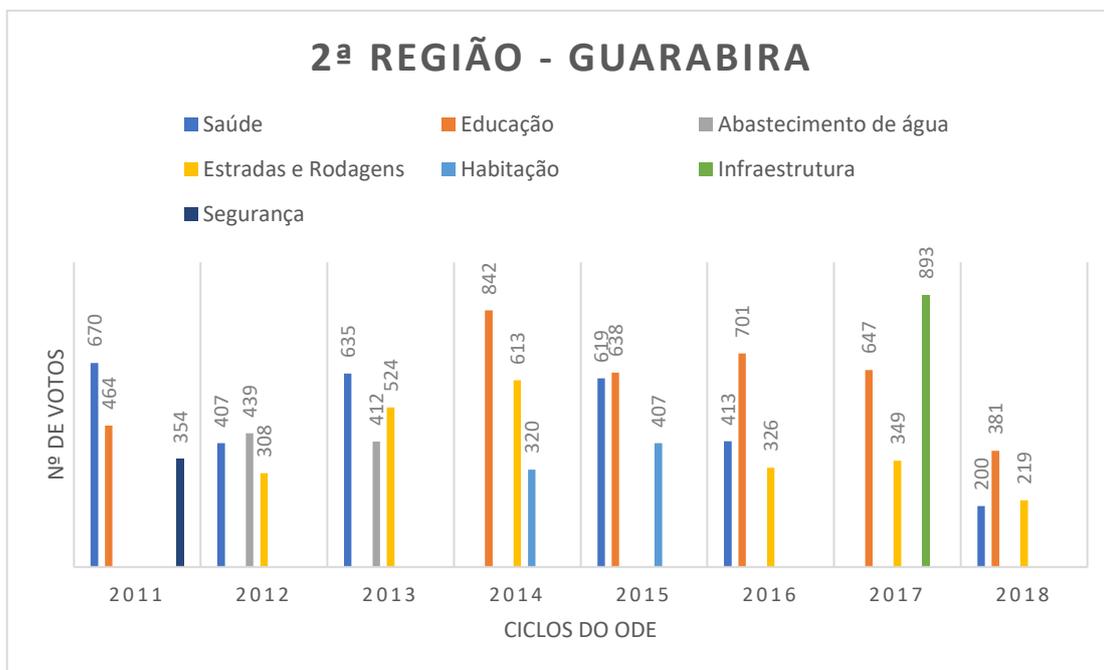
As prioridades eleitas por cada Região Orçamentária, e sua variação a cada ciclo, demonstram as particularidades de cada região ao apresentarem suas principais demandas ao governo, como ilustra a sequência de gráficos a seguir.

Gráfico 4. Prioridades eleitas na 1ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.



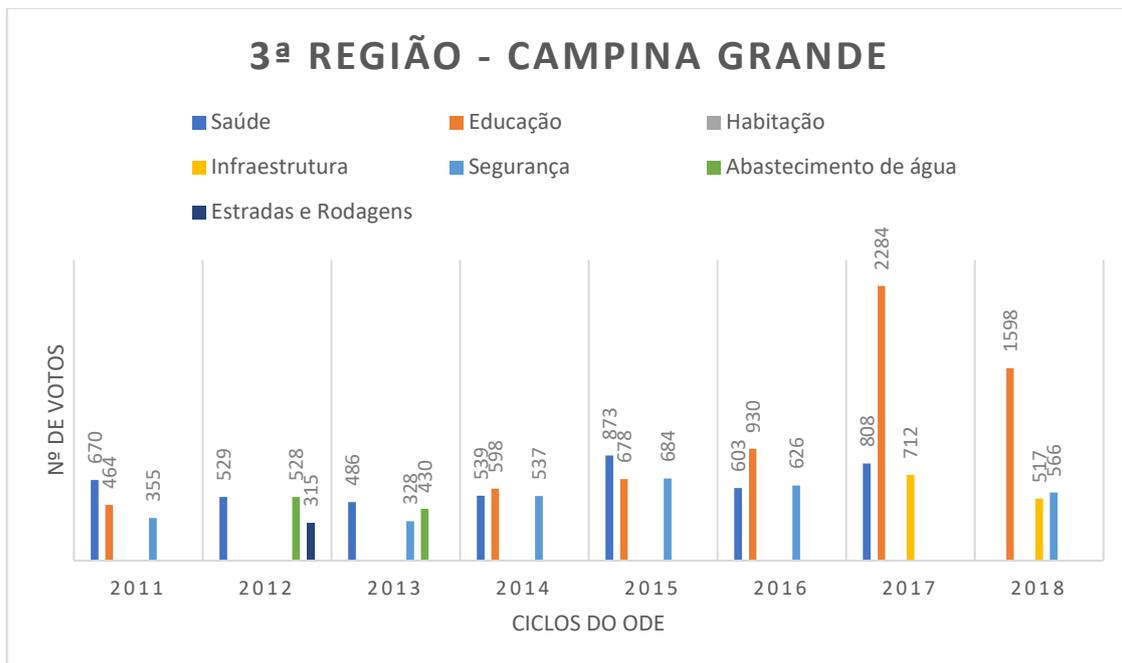
Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

Gráfico 5. Prioridades eleitas na 2ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.



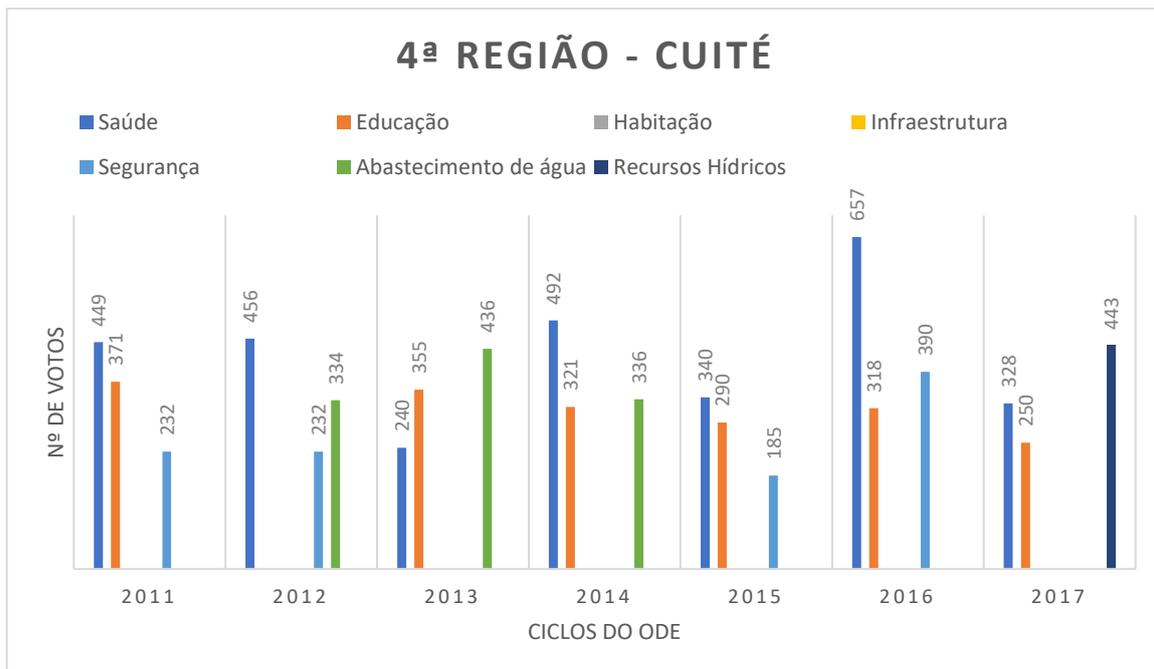
Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

Gráfico 6. Prioridades eleitas na 3ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.



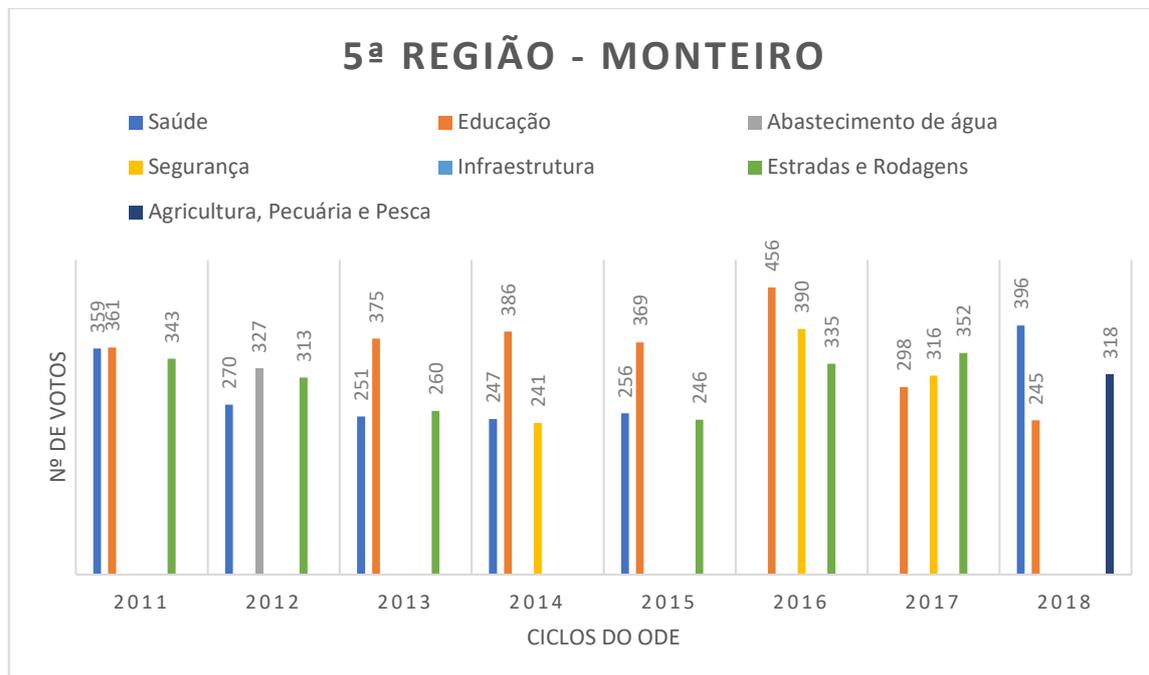
Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

Gráfico 7. Prioridades eleitas na 4ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.



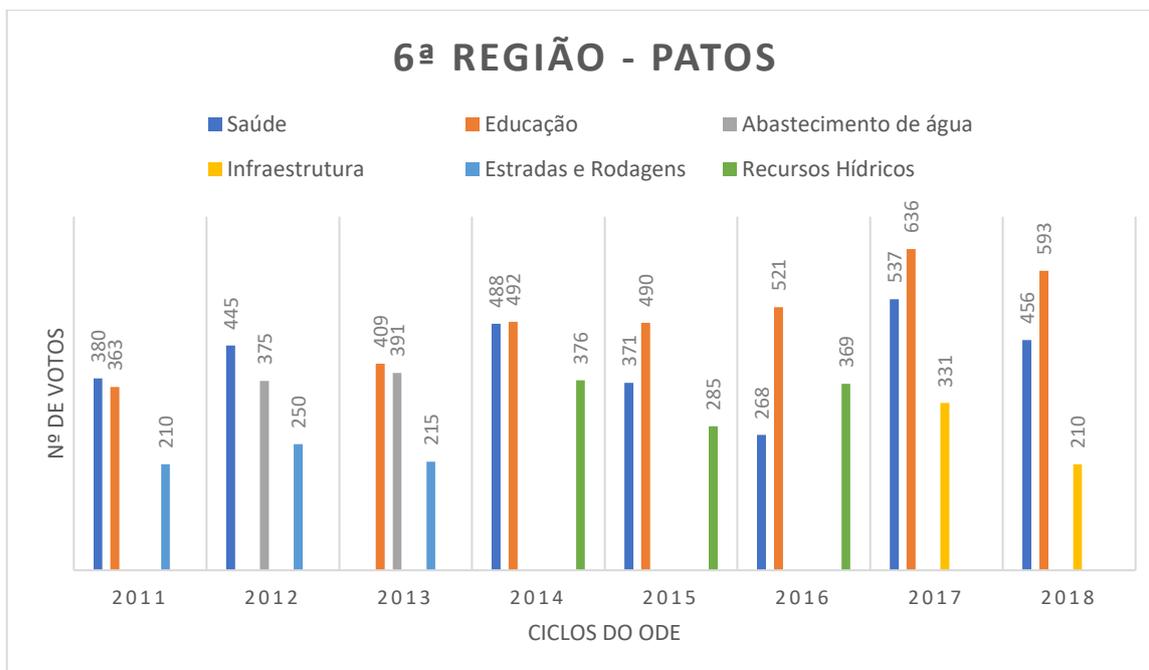
Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

Gráfico 8. Prioridades eleitas na 5ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.



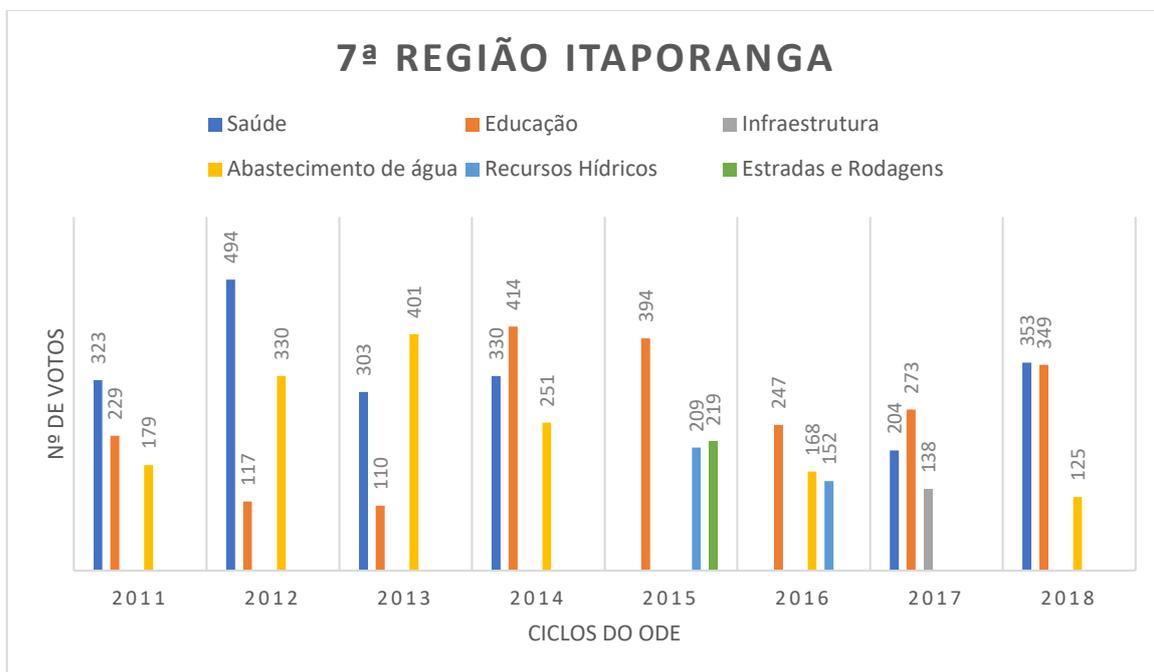
Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

Gráfico 9. Prioridades eleitas na 6ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.



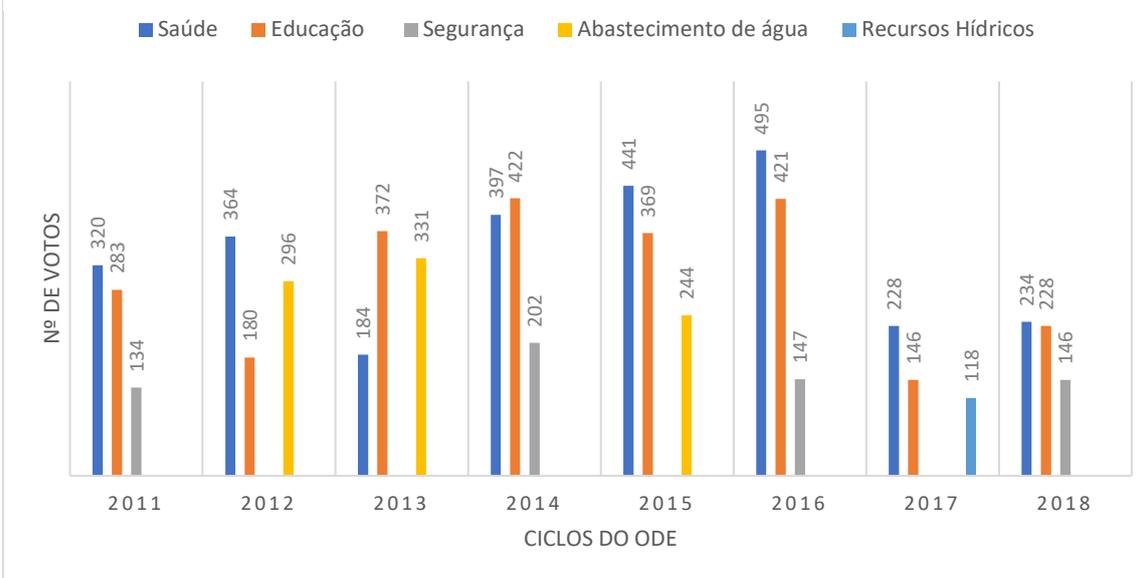
Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

Gráfico 10. Prioridades eleitas na 7ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.



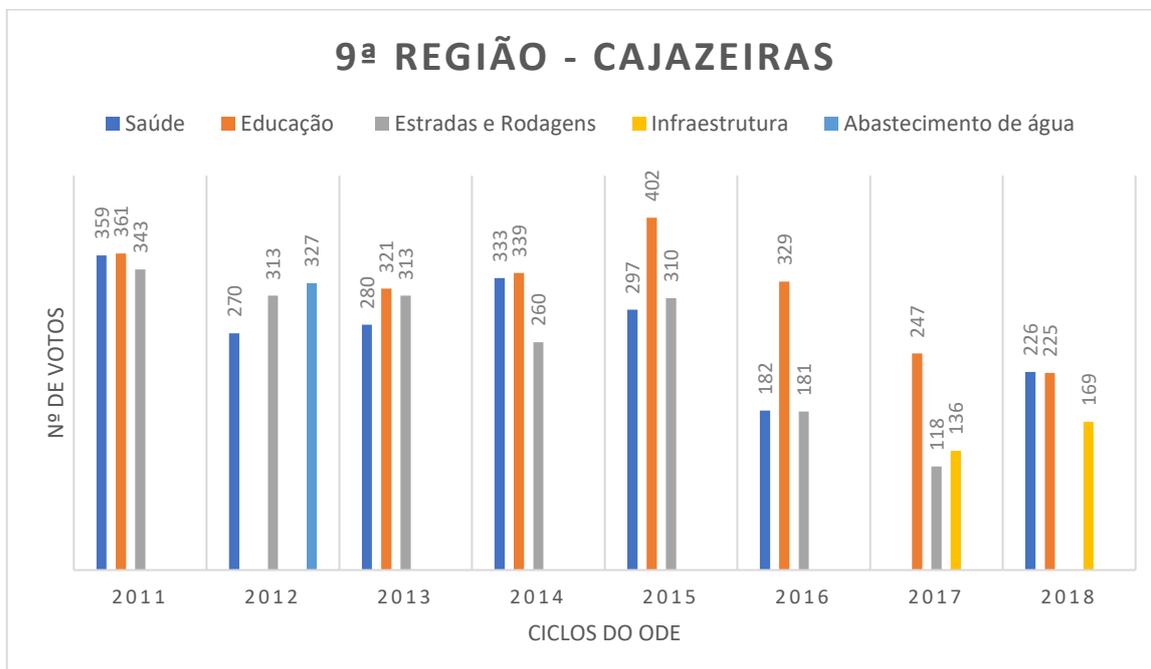
Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

Gráfico 11. Ranking de prioridades eleitas na 8ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.



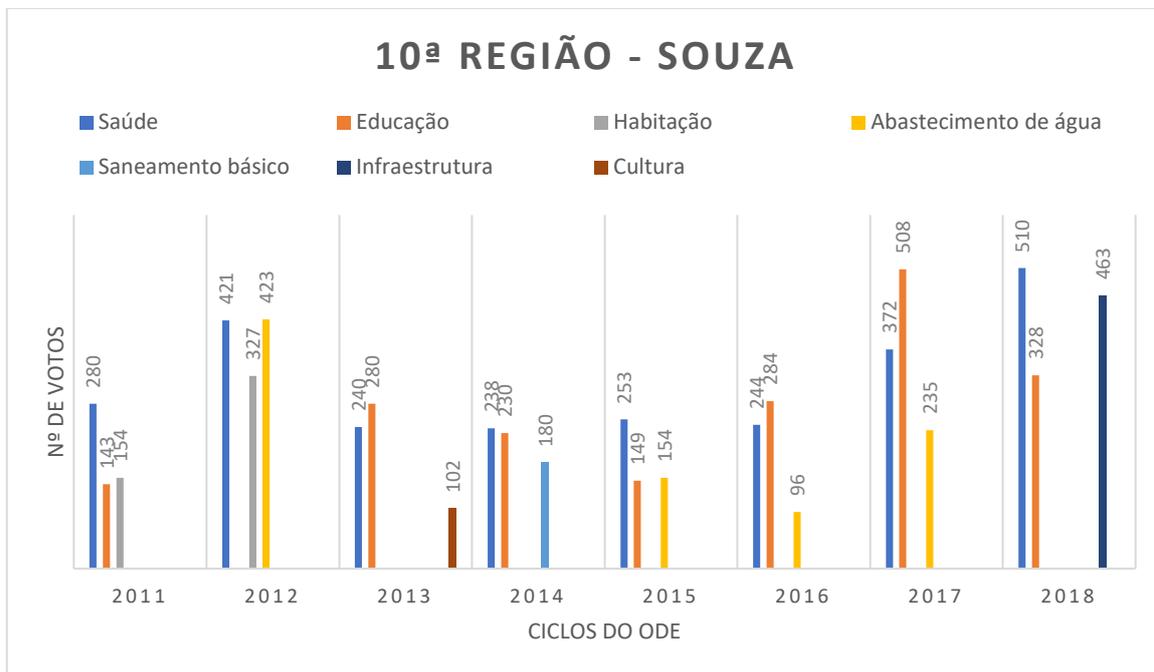
Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

Gráfico 12. Prioridades eleitas na 9ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.



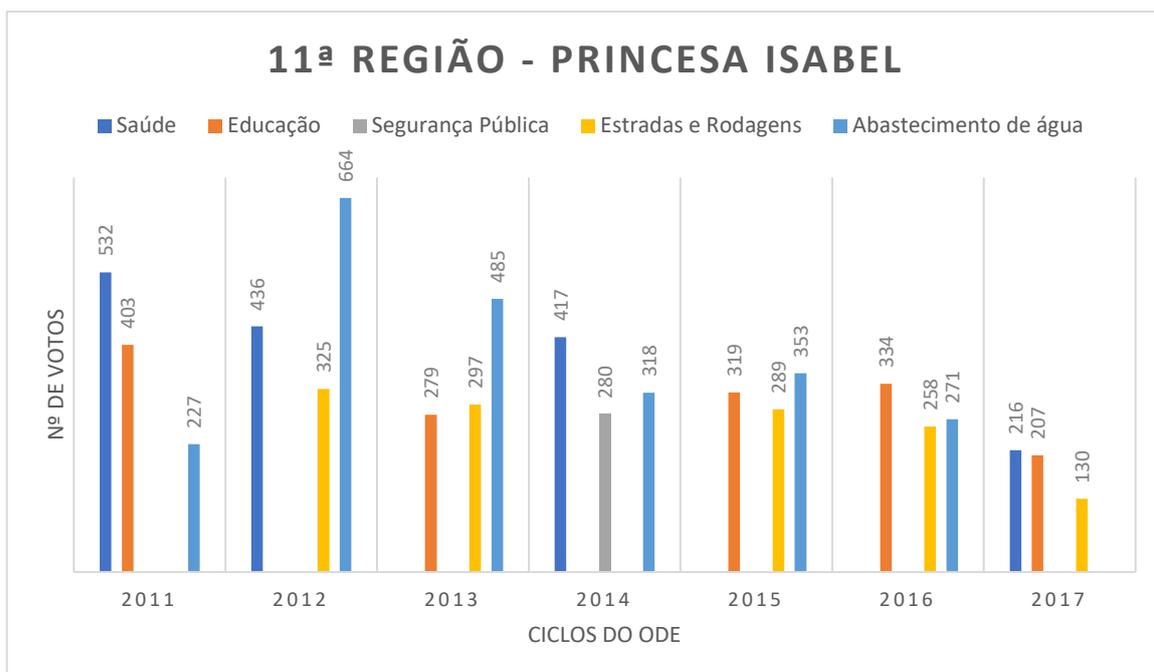
Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

Gráfico 13. Prioridades eleitas na 10ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.



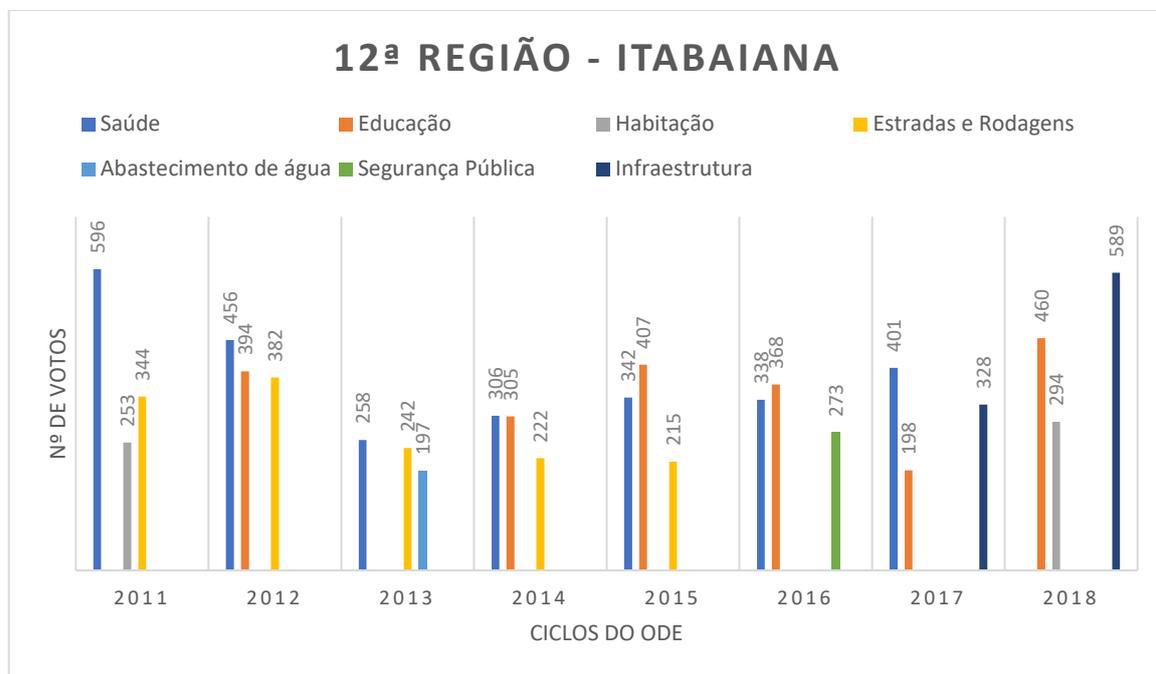
Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

Gráfico 14. Prioridades eleitas na 11ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.



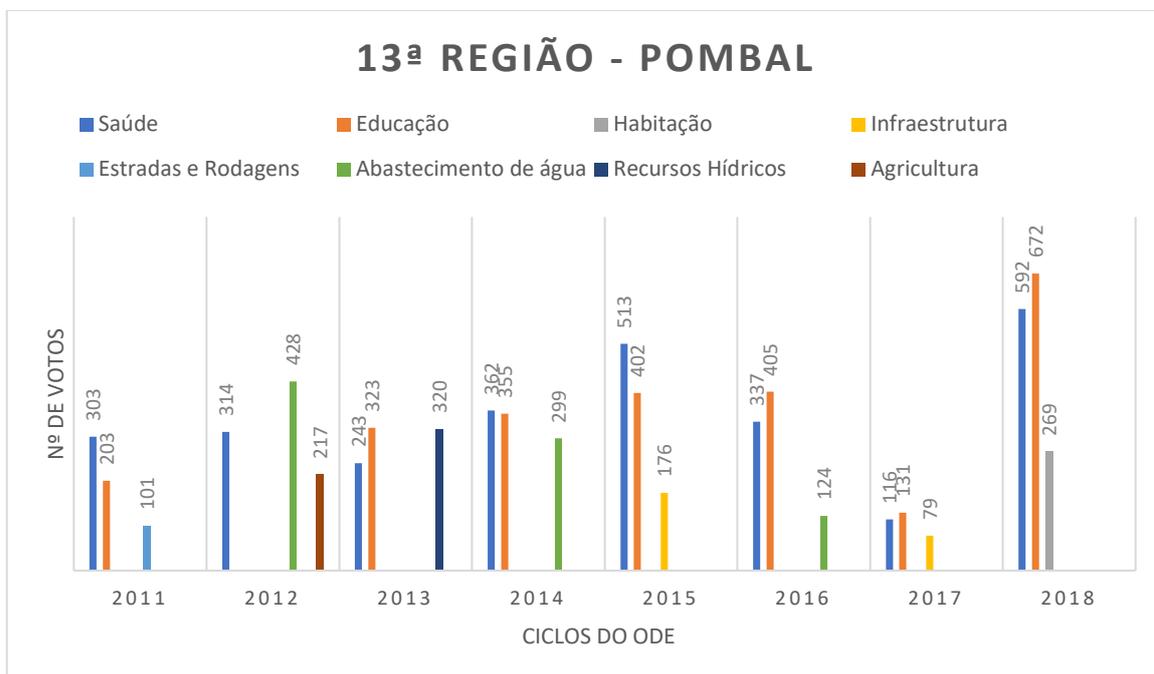
Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

Gráfico 15. Prioridades eleitas na 12ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.



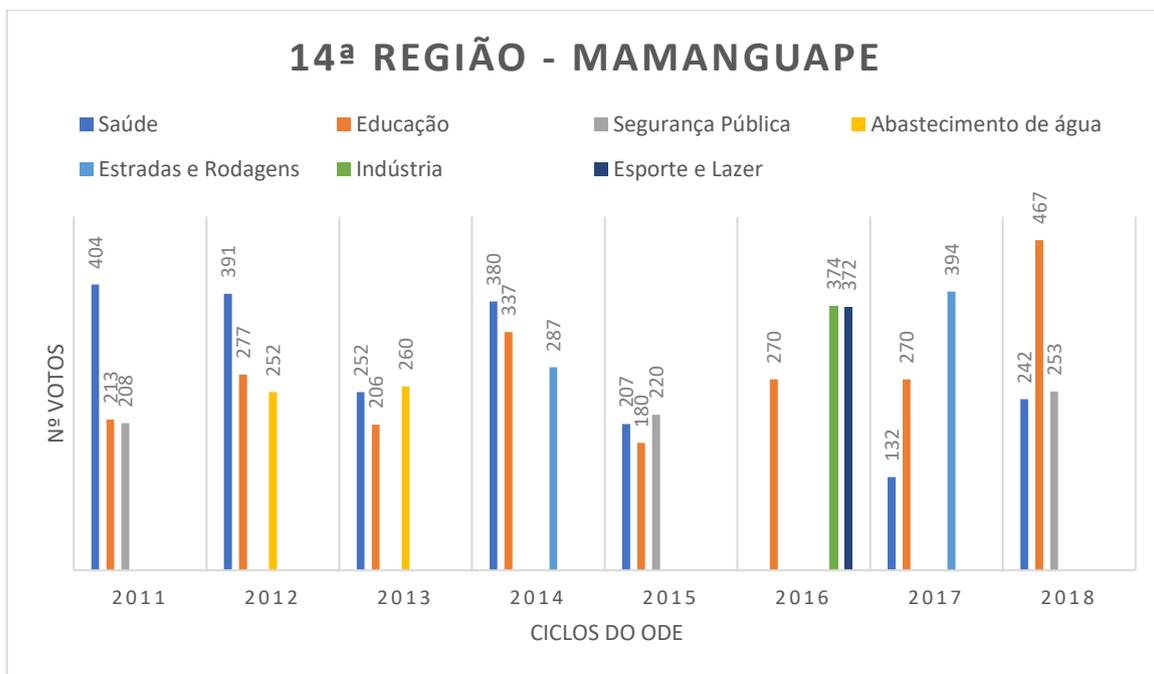
Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

Gráfico 16. Prioridades eleitas na 13ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.



Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

Gráfico 17. Prioridades eleitas na 14ª Região Georçamentária do OD Estadual da Paraíba de 2011 a 2018.



Fonte: elaborado a partir dos dados publicados pela Secretaria Executiva do ODE – Orçamento Democrático Estadual 8 anos, 2018.

A tabela abaixo apresenta o Ranking de prioridades eleitas, por ano, no Estado da Paraíba, através das Audiências Regionais do ODE.

Tabela 3. Ranking das prioridades eleitas no OD por ciclo anual.

Ano	Ranking de Prioridades
2011	1º Saúde 2º Educação 3º Estradas e Rodagens
2012	1º Saúde 2º Abastecimento de água 3º Estradas e Rodagens
2013	1º Educação 2º Saúde 3º Abastecimento de água
2014	1º Educação 2º Saúde 3º Segurança Pública
2015	1º Educação 2º Saúde 3º Segurança Pública
2016	1º Educação 2º Saúde 3º Segurança Pública
2017	1º Educação 2º Saúde 3º Infraestrutura
2018	1º Educação 2º Saúde 3º Infraestrutura

Fonte: elaborado a partir dos dados disponibilizados pela SEODE, 2018.

Após a sistematização dessas prioridades, estas são encaminhadas aos órgãos de governo, para que ações sejam planejadas a partir desses indicadores a fim de que sejam incluídos na Lei Orçamentária Anual do ano subsequente. Assim, as prioridades definidas no ano de 2011, foram demarcadas, como ações, na LOA para o exercício financeiro de 2012, consecutivamente, como demonstra a tabela (4) a seguir.

Tabela 4. Ações do OD demarcadas na LOA.

ANO	Ações demarcadas na LOA	Valor
2012	210 ações	R\$ 1.169.162.534,00
2013	233 ações	R\$ 1.844.000.000,00
2014	270 ações	R\$ 1.866.718.918,00

2015	258 ações	R\$ 1.759.847.984,00
2016	217 ações	R\$ 1.263.680.883,00
2017	243 ações	R\$ 1.633.051.309,00

Fonte: PARAÍBA, Orçamento Democrático Estadual 8 anos, p. 55, 2018.

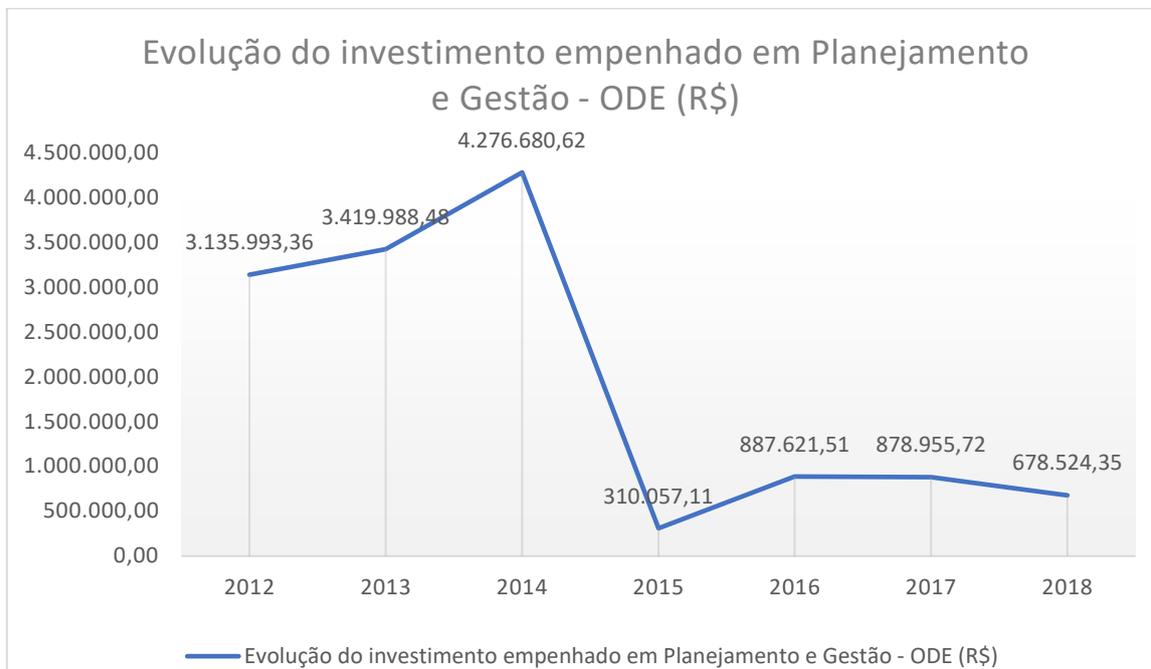
Em 2018 foram demarcadas 149 ações do OD na LOA, no valor de R\$ 1.309.086.717,00. (PARAÍBA, QQD, 2019).

Outro aspecto importante a ser considerado é a variação percentual de investimento empenhado no OD, através da despesa realizada na Subfunção Planejamento e Orçamento da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, tomando como base os dados fornecidos por meio do Portal da Transparência do Estado da Paraíba (20/11/2019). No **Gráfico 4** a seguir, tomamos como recorte temporal o período de 2012 a 2018, uma vez que o OD é inserido como unidade orçamentária apenas no ano de 2012. A análise da evolução do investimento empenhado no OD nesse período permite observar que de 2012 a 2014 o investimento na democratização do planejamento orçamentário foi ascendente, com uma variação positiva de 25% em 2014 com relação a 2013. Porém, a partir de 2015, essa área sofre uma queda significativa de investimento, com relação ao exercício financeiro anterior, com uma variação negativa de 93% do seu valor. Em 2016 observa-se um acréscimo de 13% com relação a 2015, mantendo essa variação em 2017, e novamente há um decréscimo em 2018 com uma variação negativa de 22% com relação ao ano anterior.

Vale ressaltar que desde 2013 o Brasil passou a sentir mais fortemente os efeitos da crise internacional, e tais efeitos atingem a economia nacional e regional como um todo. A queda no investimento empenhado no ODE demonstra o redirecionamento das prioridades de investimento do governo nessa conjuntura. Em 2014, o resultado do balanço financeiro (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) decorrente da diferença entre a disponibilidade financeira final (R\$ 1.255.493 mil) e a disponibilidade financeira inicial (R\$ 1.170.988 mil) foi superavitário em R\$ 84.505 mil. Já em 2015, o resultado foi deficitário, pois a diferença entre a disponibilidade final (R\$ 1.165.046 mil) e a disponibilidade

financeira inicial (R\$ 1.255.491 mil) foi de R\$ 90.455 mil. (Balanço de Gestão 2014/2015).

Gráfico 18. Evolução do investimento empenhado no ODE (2012-2018)



Fonte: elaborado a partir dos dados orçamentários disponíveis no Portal da Transparência PB.

Tabela 5. Participação do OD nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado da Paraíba.

Ano	Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	Despesa empenhada com o OD	Participação do OD no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
2012	R\$ 7.629.023.000,00	R\$ 3.135.933,36	0,041%
2013	R\$ 8.637.268.000,00	R\$ 3.419.988,48	0,040%
2014	R\$ 9.346.939.000,00	R\$ 4.276.680,62	0,046%
2015	R\$ 9.555.871.000,00	R\$ 310.057,11	0,003%
2016	R\$ 9.973.480.000,00	R\$ 887.621,51	0,009%
2017	R\$ 10.074.704.000,00	R\$ 878.955,72	0,009%
2018	R\$ 11.840.559.000,00	R\$ 678.524,35	0,006%

Fonte: elaborado a partir dos dados orçamentários disponíveis no Portal da Transparência PB.

CAPÍTULO III – PROTEÇÃO SOCIAL E GESTÃO PARTICIPATIVA: análise das demandas e ofertas de políticas públicas através do Orçamento Democrático do Estado da Paraíba

Neste capítulo trataremos da proteção social e sua relação com a gestão participativa, tendo como eixo as ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano – SEDH, a partir das demandas demarcadas na LOA como “Demandas do OD”. Para tanto, serão apresentados dados referentes ao orçamento das políticas de proteção social, especialmente a política de Assistência Social no Estado da Paraíba.

3.1 Proteção social e orçamento público estadual: o conjunto das políticas públicas no orçamento público anual

As políticas públicas são financiadas pelo fundo público por meio dos recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, formado a partir das receitas arrecadadas pela administração direta e indireta, além da criação, mediante lei complementar, de outras fontes de custeio, como é o caso dos Fundos de Assistência Social e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação nos diferentes níveis de gestão, por exemplo.

Como enunciado no primeiro capítulo, o sistema de proteção social brasileiro, expresso por meio da Seguridade Social, abrange três políticas sociais de maior relevância, principalmente com relação ao custeio, quais sejam: Saúde, Previdência e Assistência Social. O financiamento da Seguridade Social e a organização de suas fontes de custeio se dá com base no princípio da responsabilidade da sociedade que deve contribuir para a cobertura dos riscos oriundos da redução ou perda da capacidade laborativa ou, ainda, dos meios de garantia da subsistência, sobretudo no que se refere a população dependente como crianças, adolescentes e idosos que se encontrem em situação vulnerável.

Desse modo, o financiamento da proteção social se dá por meio do custeio da Seguridade Social que, de acordo com o Art. 195 da Constituição Federal, é dever da sociedade contribuir para a proteção de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade causada por riscos relacionados à fragilidade humana, mas também por causas sociais e econômicas, como a desigualdade de renda.

O orçamento da Seguridade Social é composto, em âmbito federal, pelas receitas da União, das contribuições sociais²⁶ e de outras fontes. As receitas da Administração Pública Estadual, do Distrito Federal e Municipal designadas à seguridade social, não integram o orçamento da União, ou seja, constam do orçamento de cada ente federativo (BRASIL [1988], 2019).

O orçamento da Seguridade Social do Estado da Paraíba, abrange todas as entidades e órgãos da Administração Pública Estadual, Direta e Indireta, a ela vinculados, bem como os Fundos e Fundações criados e mantidos pelo Poder Público.

Tabela 6. Demonstrativo das Receitas e Despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. (R\$ milhares)

Ano	Receita Fixada	Despesa Fixada	Despesa Realizada
2011	6.957.299	6.898.094	6.402.446
2012	7.644.967	7.356.071	7.629.023
2013 ²⁷	10.550.349	8.670.429	8.637.268
2014	10.068.416	9.356.745	9.346.939
2015	10.527.294	9.295.297	9.555.871

²⁶ Constitui-se das seguintes contribuições: I – do empregador (sobre a folha de salário e demais rendimentos; sobre a receita ou faturamento e; sobre o lucro); II – do trabalhador e demais segurados da Previdência Social; III – sobre a receita de concursos de prognósticos; e sobre a importação de bens ou serviços do exterior. (BRASIL, [1998], 2019).

²⁷ De acordo com o Balanço de Gestão do Estado, os valores apresentados estão relacionados às três esferas orçamentárias – Fiscal; Seguridade Social; e Investimentos. Segundo o item c) do relatório, em 2013 ocorreu o confronto entre a receita estimada e a despesa fixada, gerando um déficit de previsão na ordem de R\$ 538 milhões, mas, superávit na execução orçamentária no valor de R\$ 33 milhões, quando se compara a receita arrecadada com a despesa empenhada (PARAÍBA, CGE, Balanço Geral do Estado).

2016	10.621.760	10.072.928	9.973.480
2017	10.593.826	10.075.559	10.074.704
2018	10.762.401	10.702.401	11.840.559

Fonte: Portal da Transparência PB – Balanço Geral do Estado da Paraíba.

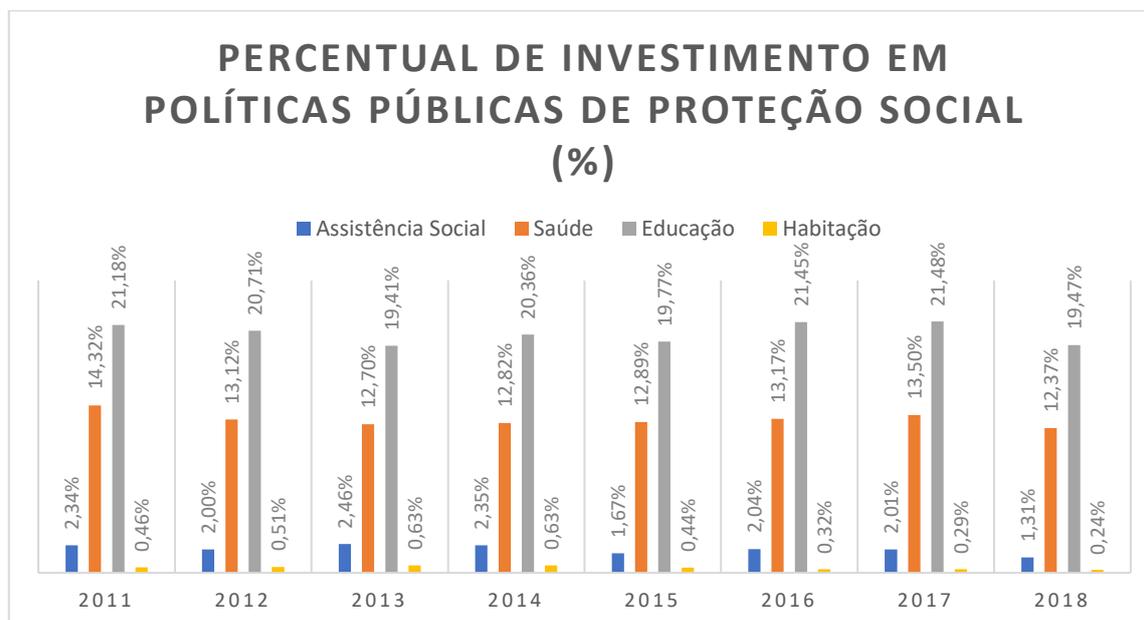
As políticas públicas de proteção social são apresentadas no orçamento público como Função de Governo que, de acordo com a Portaria nº42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) – atualmente denominado Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – a Despesa por Função, contempla o maior nível de agregação das diversas áreas que competem ao setor público. Desse modo, de 2011 a 2018 a despesa com as políticas públicas de Assistência Social, Saúde, Educação e Habitação, como funções de governo, apresentou-se conforme a tabela abaixo (**Tabela 7**).

Tabela 7. Despesa realizada por Função de Governo (2011-2018).

Ano/Função	Assistência Social	Saúde	Educação	Habitação
2011	149.982.118,55	916.791.712,16	1.355.897.850,69	29.748.227,38
2012	152.201.220,78	1.000.618.015,92	1.580.084.690,87	38.727.328,11
2013	212.719.985,35	1.096.659.502,58	1.676.272.545,10	54.688.598,74
2014	219.865.980,33	1.198.033.666,49	1.903.098.558,96	59.135.254,95
2015	159.477.796,34	1.231.650.492,70	1.888.897.249,21	42.463.830,67
2016	203.240.464,59	1.313.707.441,94	2.139.170.308,09	31.820.817,22
2017	202.478.594,30	1.359.713.536,27	2.163.952.378,40	29.546.179,56
2018	154.997.290,18	1.464.802.285,04	2.305.037.820,45	28.417.962,47

Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no Portal da Transparência PB.

Gráfico 19. Percentual de investimento em Políticas Públicas de Proteção Social.



Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no Portal da Transparência PB.

Conforme a **Tabela 7** e o **Gráfico 19** acima, as políticas com maior percentual de investimento são Saúde e Educação, cuja maior taxa de investimento foi de 14,32% para a política de Saúde, em 2011; e 21,45% para a Educação, em 2016. Assistência social e Habitação possuem o menor volume de participação no orçamento Fiscal e da Seguridade Social, ambas inferiores a 3%. Os gráficos (**Gráficos 20, 21, 22, 23**) abaixo ilustram a tendência de investimento nessas políticas através da sua participação no orçamento anual.

Cabe ressaltar que estas políticas são consideradas, políticas públicas de proteção social e, no Estado da Paraíba, a política de Habitação está atrelada a estrutura da SEDH, junto à política de Assistência Social. Quanto às políticas de Saúde e Educação, o percentual de investimento deve respeitar o teto de ao menos 12% da arrecadação estadual para a política pública de Saúde, e ao mesmo 25% para a Educação.

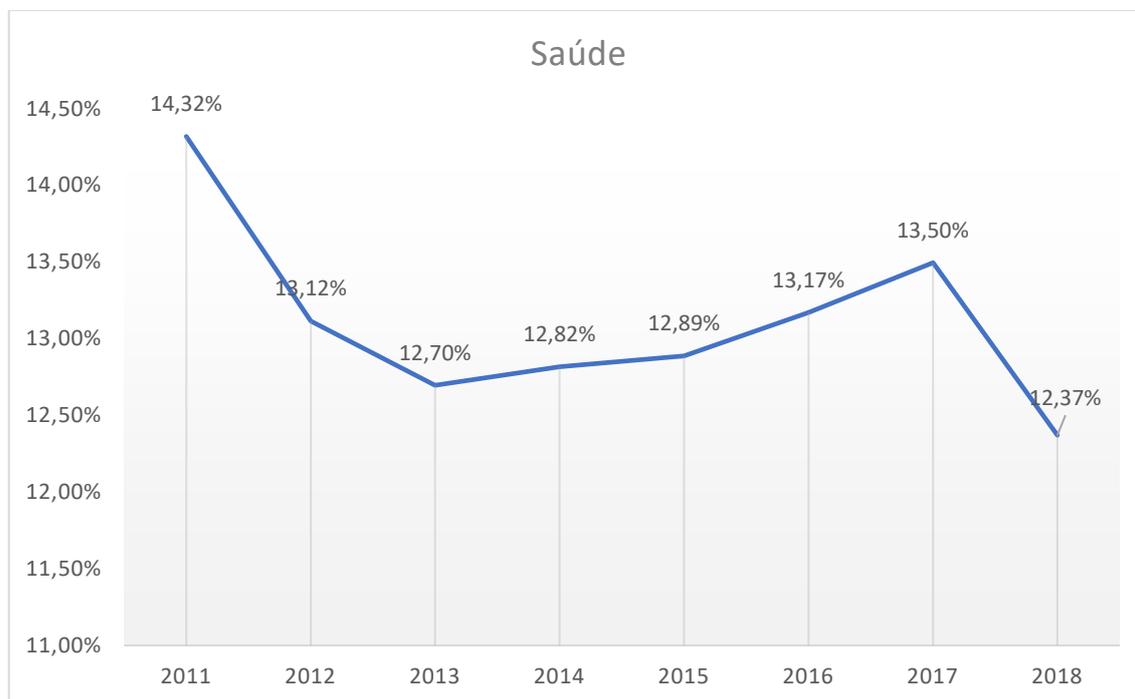
Gráfico 20. Participação da política pública de Assistência Social no orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado da Paraíba.



Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no Portal da Transparência PB.

A política de Assistência Social mantém um padrão de investimento estadual semelhante ao investido em nível federal, variando entre 1 a 3%. No caso do Estado da Paraíba, a maior aproximação a 3% da participação no orçamento anual ocorre em 2013, com 2,46%. Esse padrão de investimento tem impacto sobre a oferta dos serviços, programas e projetos desenvolvidos nessa área, gerando conflito entre oferta e demanda por assistência social, além de sobrecarregar o orçamento dos municípios, uma vez que a maior demanda é por serviços da atenção básica. Em dezembro de 2019 a Paraíba registrou 836.331 famílias cadastradas no Cadastro Único, das quais 527.211 estão em situação de extrema pobreza, 45.151 em situação de pobreza e 128.208 famílias com perfil de baixa renda (MDS, 2019). Estes dados têm impacto no território e exigem respostas sistematizadas, de acordo com as particularidades socioterritoriais, demandando o investimento não só em políticas de transferência de renda, mas de desenvolvimento socioterritorial, através da ampliação ao acesso dessas famílias às políticas públicas que ofereçam serviços de qualidade.

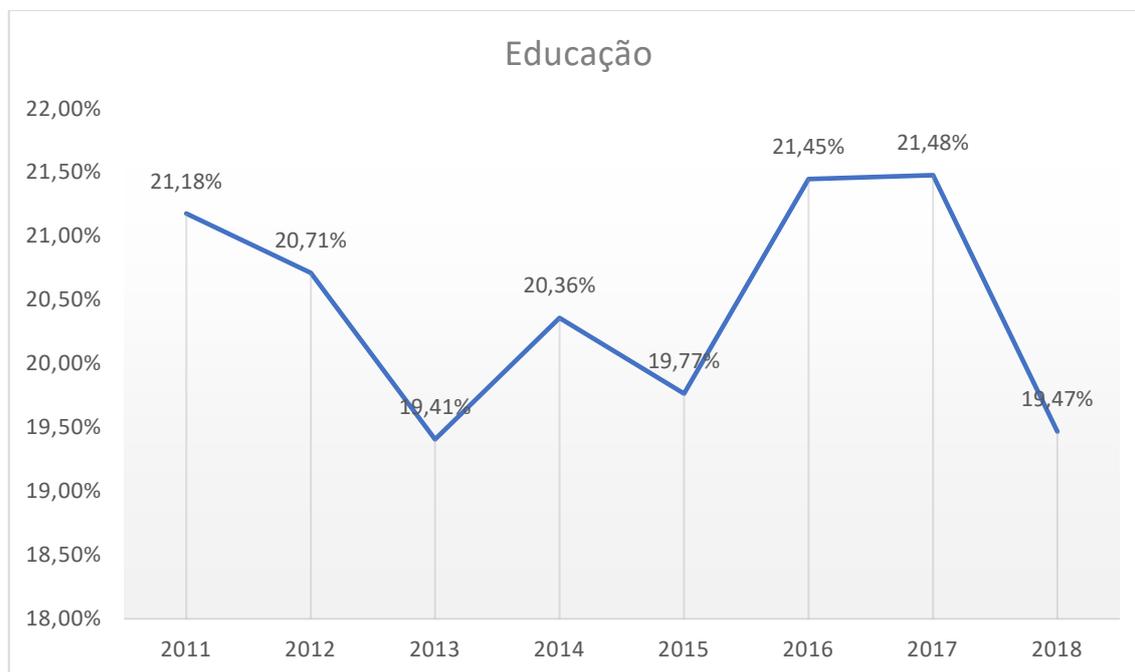
Gráfico 21. Participação da política de Saúde no orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado da Paraíba



Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no Portal da Transparência PB.

A participação da política de Saúde no orçamento público do Estado apresenta uma taxa percentual decrescente a partir de 2012, com uma variação ascendente, apresentando a segunda maior taxa de investimento público em 2017, com 13,50%. No entanto, em 2018 esse percentual cai para 12,37%, a menor do período apresentado. Essa queda no investimento dessa política não coincide com a diminuição da demanda da população por serviços de saúde, pelo contrário, essa demanda vem aumentando, inclusive está entre as três prioridades que mais recebe número de votos nos ciclos do OD.

Gráfico 22. Participação da política de Educação no orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado da Paraíba.



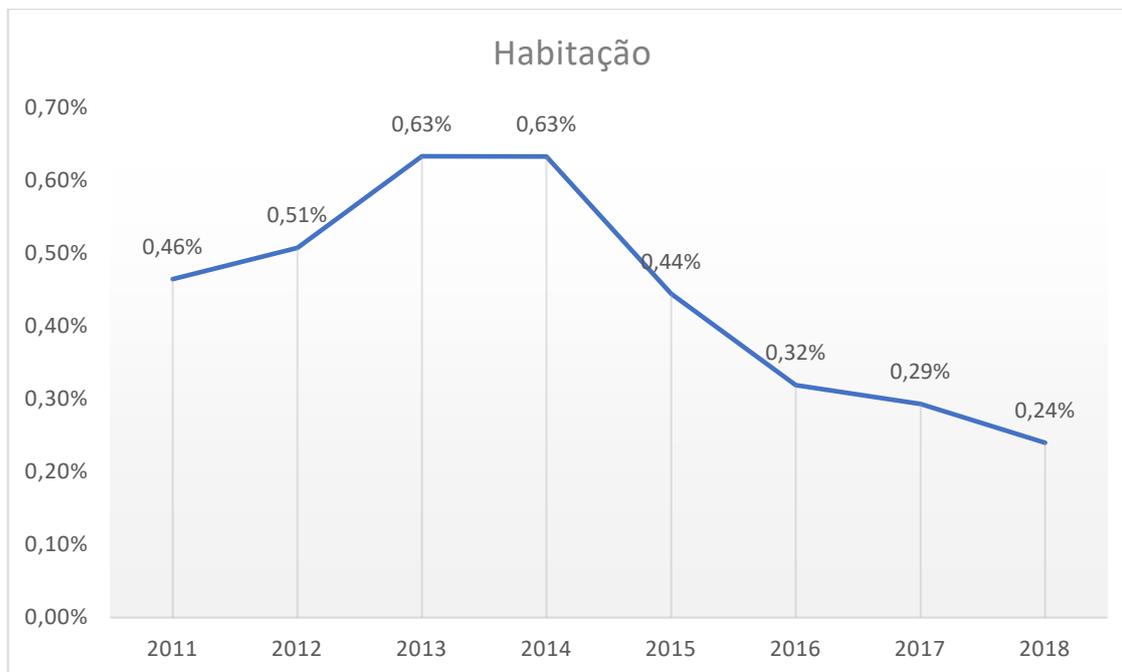
Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no Portal da Transparência PB.

A despesa empenhada na Função Educação também apresenta variações bastante significativas entre os exercícios financeiros de referência. Os exercícios que apresentaram maior participação da política de Educação no orçamento anual foram os de 2011, 2016 e 2017, os demais apresentaram um decréscimo de 1,3% em 2013 com relação ao período anterior, e -2,01% em 2018 com relação a 2017. Essa variação negativa no orçamento da Educação é reflexo dos ataques que essa política vem sofrendo com o movimento cada vez mais incisivo de privatização das funções sociais do Estado, assim como ocorre na área da saúde pública. A política de Educação, além dos recursos do orçamento Fiscal e da Seguridade Social, é financiada pelos recursos do FUNDEB²⁸ que financia a educação básica e a valorização dos profissionais da Educação. O Fundeb vem sendo alvo de ataques da política econômica neoliberal, que propõe medidas de redução gradativa da participação do Estado na manutenção desse fundo de financiamento. Essa política apresenta o maior número de votos como prioridade no OD durante os oito

²⁸ FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Trata-se de um fundo de natureza contábil estabelecido pela Emenda Constitucional nº 53/2006. A partir da criação do Fundeb, a subvinculação das receitas, impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passou para 20%, ampliando seu uso para toda a educação de nível básico. Os recursos são repassados de acordo com o número de alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental.

anos em que essa política de democratização da elaboração do orçamento vem sendo implementada no Estado. Porém, assim como a política de Saúde, o aumento da demanda convive com a retração do investimento público na área.

Gráfico 23. Participação da política de Habitação no orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado da Paraíba.



Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no Portal da Transparência PB.

O investimento na política pública de Habitação, considerada no Estado da Paraíba, como uma política de proteção social, demonstra a falta de interesse do poder público em efetivar esse direito fundamental. Tal falta de interesse é fruto de uma herança baseada numa oligarquia latifundiária, uma vez que a questão habitacional está intimamente relacionada a luta pela terra. Segundo Soares,

A população de baixa renda é a que mais sofre com a não concretização do direito à moradia. Isto porque, historicamente, estas pessoas não tiveram acesso à produção formal de habitação, o que gerou a irregularidade e a clandestinidade de suas moradias. A insuficiência de políticas públicas, a falta de visão coesa, estratégica e de longo prazo, produziu o quadro caótico nas cidades: muitos aglomerados e pessoas vivendo em habitações insalubres e indignas, num espaço urbano marcado pela segregação entre ricos e pobres. (SOARES, 2016, p.11).

O governo do Estado da Paraíba tem ampliado sua política pública de habitação popular, sobretudo no que se refere as ações demarcadas na LOA desde 2012, como demandas do OD. Porém, essa ampliação da oferta não tem gerado impacto significativo na taxa percentual de participação dessa política nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social que não chega a 1% em nenhum dos exercícios financeiros apresentados.

O próximo tópico desse capítulo trata da gestão da proteção social no Estado da Paraíba, a fim de compreender a estrutura institucional, as políticas executadas e as ações desenvolvidas pela SEDH.

3.2 Gestão Estadual da Proteção Social: o papel da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano

A política de assistência social no Brasil, enquanto mecanismo de proteção social, atende indivíduos e famílias “vulnerabilizados” pela pobreza inerente a sociedade capitalista que priva ou limita o acesso de grande parcela da população à riqueza socialmente produzida. Seu papel não é outro a não ser o de amenizar a situação da classe trabalhadora precarizada. Porém, atua de forma focalizada junto aos que estão fora da produção direta da riqueza, como crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, para que tenham garantidas as condições necessárias para sua reprodução, sendo, ao mesmo tempo, resposta às demandas sociais desses segmentos, e funcional a manutenção das relações inerentes à sociedade de classes.

A assistência social tem como objetivos descritos no art. 203 da CF 1988:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Consideramos necessário enfatizar o art. 204, que trata dos critérios de recursos orçamentários destinados à assistência social, que é um dos alvos de fiscalização e controle da sociedade civil. Este artigo institui que:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Cabe aqui destacar a trajetória da Política de Assistência Social brasileira, que tem dentre as suas diretrizes a proteção social, política destacada nesse trabalho.

Cinco anos após a promulgação da atual Constituição Federal, em 1993, no governo de Itamar Franco, é sancionada a LOAS, fruto da luta de vários segmentos envolvidos com a política de assistência social. Neste contexto, a elite brasileira desde o governo Sarney, já colocava em prática suas estratégias para implementar a política econômica de base neoliberal, que vinha ganhando força no cenário capitalista mundial, como política condutora do processo de reestruturação produtiva do capitalismo, o qual buscava se recuperar de uma crise em nível global

que atingiu a sua estrutura, deixando ainda mais expostas suas debilidades e contradições.

A crise dos anos 1970 fez o capital buscar por alternativas cada vez mais perversas, que rebatem profundamente na organização do trabalho, no setor produtivo, que passa por um redimensionamento causado pelo processo de globalização econômica e pela hipertrofia do capital financeiro; reduzindo ainda mais a condição de vida das classes subalternas. Neste período, mais especificamente na década de 1980, as propostas de saída da crise, através de políticas de ajuste fiscal e da chamada reforma do Estado, já estavam sendo operadas internacionalmente. No Brasil tais medidas ganham corpo e se intensificam na década seguinte, quando “os governos brasileiros passam a sintonizar suas agendas com as orientações do *Consenso de Washington*²⁹, assumindo também posturas autocráticas, face às decisões mais significativas acerca das orientações das ações estatais” (JUNIOR, 2009, p. 52). Enfim, a LOAS, além de reconhecida tardiamente, é instituída num momento de grandes contradições, assim como ocorreu com a Constituição Federal.

A LOAS é criada para organizar o processo de estruturação da assistência social como política, estabelecendo normativas e diretrizes para implementação dessa política em todo território nacional. Esta lei define a assistência social como “*direito do cidadão e dever do Estado*”, o que esconde seu caráter focalizado, restrito aos cidadãos que não possuem condições de contribuir para a Previdência Social, a fim de prover à estes indivíduos “*os mínimos sociais*”, que representa a seletividade dos serviços e o foco na pobreza e extrema pobreza, ainda que não defina o que venham a ser estes “mínimos sociais”.

Nesta perspectiva é que se encontra as primeiras iniciativas dos governos após a promulgação da LOAS. A primeira delas é no governo FHC, no qual houve a intensificação e aprofundamento da política neoliberal, já postos em prática no governo Collor de Melo, com a proposta de reforma do Estado. A iniciativa no âmbito da assistência social que marca o governo FHC, é o fim da LBA, uma

²⁹ Para melhor compreensão deste tema, sugere-se a leitura do texto: *Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*, de Paulo Nogueira Batista, 1994. Disponível em: <<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>>. Acesso em: jan. 2017.

organização centenária, que apesar do caráter filantrópico, já vinha se adequando na perspectiva de atender ao que estabeleceu a CF e a LOAS nas ofertas dos serviços sociais e na gestão da assistência social. A LBA deu lugar ao Programa Comunidade Solidária, no qual todas as ações da assistência social foram reduzidas durante o referido governo, pautado na transferência de renda a indivíduos em condição de miséria. Este programa desarticula os esforços empreendidos na LOAS, de uma assistência social organizada em princípios como a universalização dos direitos sociais, através da oferta de uma gama de serviços, integrados a uma rede de proteção social, que atenda a demanda de indivíduos que se encontram vulneráveis não apenas pela falta de renda suficiente para prover o próprio sustento, mas para o processo de emancipação política dos mesmos. Ao contrário, o que vemos é um processo focalizado no critério da renda, sem oferecer nenhuma outra alternativa para o indivíduo suprir suas necessidades básicas, o que é bastante favorável à classe dominante.

A LOAS também institui os instrumentos de controle social do sistema descentralizado e participativo de assistência social. Em seu artigo 16º, são estabelecidas as instâncias de deliberação desse sistema, que possuem caráter permanente e paritário entre o Poder Público e a Sociedade Civil, quais sejam “I - o Conselho Nacional de Assistência Social; II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social” (LOAS, 1993). O CNAS é instituído na LOAS, em seu artigo 17, como:

Órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período (LOAS, 1993).

A criação do CNAS, que aparentemente surge da vontade dos agentes sociais envolvidos com a política de assistência social como um espaço privilegiado para a efetivação do sistema descentralizado e participativo, é um órgão ligado à administração pública, e como tal recebe todas as influências desta esfera, e por conta da ofensiva neoliberal, este espaço que deveria ser de participação e controle social democrático, assim como os demais instituídos na CF de 1988, tem se

constituído como mais um espaço de cooptação ideológica, portanto não deve ser considerado o único espaço de participação e controle social da política de assistência social.

Em 1995, o CNAS convoca a I Conferência Nacional de Assistência Social³⁰, com a presença das entidades de assistência social, representando a sociedade civil para debater sobre a LOAS, anunciando que as ações de assistência social serão realizadas através de um sistema único, descentralizado e participativo, tal sistema será efetivado através do processo de municipalização, tendo como principal critério de acesso, a renda mínima (SPOSATI, 2007). Além disto, discutiu-se sobre a relação público – privado na oferta dos serviços sociais, financiamento da assistência social e o controle social (idem). Datam desse período os primeiros CMAS e CEAS, orientados pelo CNAS. Estes três conselhos possuem as mesmas competências, a única diferença é a esfera de gestão em que estão inseridos, e que o CMAS e o CEAS são criados por meio de lei específica do ente federado, a qual estabelece a composição e o funcionamento dos mesmos.

Na II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, a discussão empreendida começa a dar corpo a PNAS, dentro do debate sobre a universalização dos direitos sociais, já discutida na conferência anterior. Até então, as Conferências Nacionais estavam previstas para acontecer a cada dois anos, mas a III Conferência quebrou esta lógica prevista em LOAS, sendo reprogramada por FHC para o ano de 2001. Nesta Conferência,

A política nacional é apresentada em propósito que não são vinculados a metas ou estratégias concretas. Do mesmo modo, a noção de sistema descentralizado e participativo expõe conceitos e competências sem estabelecer a dinâmica real, que é entendida tão só como fluxo onde só estão claras as sanções aos municípios em sua habilitação. Não há propósitos e compromissos com as alterações da realidade pela política social emergente e capacitada (SPOSATI, 2007, p. 76 apud SILVA, 2015, p. 19).

Isto se constitui um grande desafio à participação social, primeiro porque é bastante restrita, principalmente aos usuários da assistência social, segundo

³⁰ As conferências são consideradas instrumentos da contemporânea democracia, pois se configura como um espaço que integra a participação da sociedade civil e do governo na discussão sobre um assunto, a fim de deliberar ações. A LOAS institui como uma das competências do CNAS, a partir das deliberações da II Conferência Nacional da Assistência Social, convocar ordinariamente a cada quatro anos, “para avaliar a situação da política de assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema” (LOAS, Lei nº 9.720/98 – texto atualizado).

porque somente através uma participação efetiva é que a assistência social será revelada enquanto política de fato, rompendo com a “esfera residual e periférica, reprodutora de mecanismos e estratégias de mistificação das desigualdades e de ocultamento das suas causas, que reduz suas respostas a programas pontuais, pretensamente reformadores das condutas individuais e grupais” (SILVEIRA JUNIOR, 2009, p. 69).

Nas eleições presidenciais de 2002, o Brasil assiste a um acontecimento histórico da política brasileira, foi eleito à presidente o declarado representante da esquerda brasileira pelo partido dos trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva.

No primeiro mandato do governo Lula, a Assistência Social deu um salto qualitativo, apesar do transformismo pelo qual passou o PT, assumindo um acordo com a elite brasileira e os organismos multilaterais internacionais, em dar prosseguimento as reformas neoliberais do seu antecessor, do qual se opunha até o momento das eleições. O governo Lula dá prosseguimento a este projeto, de um lado favorecendo o setor financeiro e de serviços, em detrimento do setor produtivo, priorizando o pagamento da dívida externa e a geração de superávit primário, que afeta diretamente a área social. Em contrapartida, o governo passa a investir na assistência social ampliando as ações compensatórias, que diante da situação do país, sobretudo no norte e nordeste, serviu como medida paliativa para amenizar a fome e a pobreza extrema, o que consideramos uma medida importante à época. O grande problema é que a assistência social mais uma vez foi reduzida a medidas compensatórias e focalizadas, embora tenha avançando muito na questão de estruturação e organização os serviços sociais na segunda fase do governo petista³¹.

Nesse contexto, em dezembro de 2003 ocorreu a IV Conferência Nacional de Assistência Social. Nesta conferência é despertado o conceito de política pública dado à assistência social na CF de 1988, que até então ficara em último plano. A PNAS, com texto escrito em 1998, reestruturada e apresentada pelo MDS ao CNAS, para que fosse construído coletivamente o texto final da política que foi

³¹ Cf. Ana Elizabete Mota (organizadora). O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. – 4 ed. – São Paulo: Cortez, 2010. Nesta coletânea, o capítulo 5 da segunda parte apresenta a produção do Professor Marcelo Sitcovisky, sobre as Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil, um dos textos fundamentais para a compreensão do período citado.

aprovada em 2004, durante as discussões das RAD do Conselho em Aracajú, nos dias 21 e 22 de julho. Aprovada, a PNAS é construída na perspectiva de universalização dos direitos sociais através de um sistema descentralizado que preze pela participação social e o controle das ações de assistência social.

O texto da PNAS aprovado, aponta como diretrizes, a descentralização política na administração da assistência social, a participação e o controle social das ações e a centralidade da família nas ações de proteção social, a qual deve acontecer:

De forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao movimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem.
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (PNAS, 2005, p. 33)

Ainda na ocasião da IV Conferência Nacional de Assistência Social, deliberou-se a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja operacionalidade é dada pela Norma Operacional Básica do SUAS 2005 (NOB/SUAS). A proposta do SUAS é estruturar a assistência social no Brasil, através de uma gestão partilhada entre os três entes federativos e o Distrito Federal, através da gestão descentralizada e participativa, conforme estabelece a Constituição de 1988 e a LOAS. O SUAS,

Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação.

E deve ser implantado em conformidade com os seguintes princípios:

- Matricialidade Familiar;
- Descentralização político administrativa e territorialização;

- Novas Bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento;
- Controle Social;
- O desafio da participação popular/cidadão usuário;
- A política de recursos humanos (descritas na NOB/SUAS-RH);
- A informação, o monitoramento e a avaliação.

Na Paraíba, as instituições de assistência social criadas pela esfera estatal datam da criação do Departamento de Serviço Social do Estado através da Lei estadual nº 595 de 27 de outubro de 1951. Este departamento passa por uma reestruturação em 1965, acrescentando as divisões de Combate à Mendicância Profissional e de Ensino Profissional e Economia Doméstica, criados pela Lei 3.322/1965, desenvolvendo ações ligadas à ocupação dos indivíduos. Um ano depois dessa reestruturação, em 1967, o então governador do Estado, João Agripino, cria a Secretaria Extraordinária do Trabalho e Serviços Sociais. Em 1977, no governo de Ivan Bichara Sobreira, retira-se da nomenclatura desta secretaria o termo “Extraordinário”, sendo simplesmente chamada de Secretaria do Trabalho e Serviços Sociais, mudando novamente em 1991 para Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETRAS (SEDH, 2019).

Em 1995 foi criado, de acordo com as orientações do CNAS, o Conselho Estadual de Assistência Social da Paraíba, juntamente com o Fundo de Assistência Social – FAS, conforme a Leiº 6.127²¹, sancionada pelo governador José Targino Maranhão, vinculando este órgão à Secretaria do Trabalho e Ação Social. Após a criação da PNAS, mais especificamente, um ano após seu surgimento, em 2005, a SETRAS passa a ser chamada de Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH), responsável pela gestão da Assistência Social na Paraíba.

A SEDH está estruturalmente organizada por uma Direção Superior composta pelos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente

(CEDCA) e Assistência Social (CEAS); Gabinete do Secretário de Estado e pela Comissão Intergestora Bipartite (CIB). Conta com o Gabinete do Secretário(a) Executivo(a) da SEDH, Chefia de Gabinete e Assessorias, jurídica e técnica, que compõem o setor de assessoramento.

A dimensão instrumental da secretaria é composta por duas Gerências e cinco Subgerências, quais sejam: a Gerência de Planejamento, Orçamento e Finanças junto às Subgerências de Planejamento e Orçamento e de Finanças; e a Gerência de Administração e de Tecnologia de Informação em conjunto com as Subgerências de Recursos Humanos, de Apoio Administrativo e de Tecnologia da Informação.

A área que executa as atividades-fim da secretaria, ou seja, as atividades que apresentam a finalidade para qual a instituição foi criada; é composta por quatro setores: Assistência Social, Segurança Alimentar, Economia Solidária e Trabalho, Emprego e Renda. Dentro dessa estrutura organizacional encontram-se, ainda, as Gerências Regionais e as Unidades Locais referentes aos Restaurantes Populares, Centros Sociais Urbanos e as Unidades do Sistema Nacional de Emprego (SINE-PB). Assim, de acordo com este organograma, a SEDH é o órgão estadual que atua na gestão da proteção social.

A Assistência Social enquanto integrante dessa rede, está organizada, segundo a Lei 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – em dois tipos de proteção social: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial de média e alta complexidade.

Na Proteção Social Básica a função da Gerência é monitorar, assessorar e avaliar o funcionamento dos, atualmente, 267 CRAS municipais³² e 160 Centros de Convivência, coordenando e monitorando todas as gerências operacionais desse nível de proteção. Essa gerência é composta por quatro Gerências Operacionais, quais sejam: a do Cadastro Único e Programa Bolsa Família; do Programa Cidade Madura; dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios e; dos Centros Sociais Urbanos. Os principais objetivos dos

³² Número referente ao apresentado pelo Censo SUAS 2017 (MDS, 2018).

serviços, programas, projetos e benefícios da proteção social básica são o fortalecimento de vínculos, à convivência familiar e comunitária e a socialização de indivíduos e famílias de acordo com o nível de vulnerabilidade identificado. (SEDH, 2019).

A Proteção Social Especial por sua vez, trata-se, de acordo com a LOAS, Art. 6-A, II, do conjunto de serviços, programas e projetos cujo objetivo é apoiar indivíduos e famílias na reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa dos direitos, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de indivíduos e famílias, bem como o enfrentamento das situações de violação de direitos. (BRASIL, 1993). A Proteção Social Especial se divide em média e alta complexidade. Na estrutura institucional da SEDH, a Gerência Executiva da Proteção Social Especial é responsável pela coordenação das ações, atividades, serviços, programas e projetos desse nível de proteção no Estado da Paraíba. Essa gerência é composta pelas Gerências Operacionais de Média Complexidade, de Alta Complexidade e a do SINASE. A Proteção Social de Média Complexidade conta com 74 unidades de CREAS municipais, 26 CREAS Regionais, 6 Centros-Pop, 7 Centros-dia. Na Proteção Social de Alta Complexidade há, em geral, 41 Unidades de Acolhimento e 1 Família Acolhedora (MDS, 2018). A SEDH também é responsável pela gestão de serviços, programas e projetos nas áreas de Segurança Alimentar, Economia Solidária, e Trabalho, Emprego e Renda.

A fim de garantir o direito à segurança alimentar e nutricional, que é um direito humano fundamental, a SEDH um setor chamado Diretoria de Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional (DASSAN). Este setor é responsável pelo planejamento, execução, monitoramento, bem como pela fiscalização das ações e programas de segurança alimentar desenvolvidos pela secretaria em todo o Estado paraibano. A DASSAN é composta por duas gerências executivas, a de Segurança Alimentar e Nutricional e a Gerência Executiva Pró-Alimento, ambas compostas por gerências operacionais. A primeira gerência executiva é composta pelas seguintes gerências operacionais: Gerência Operacional de Assistência Alimentar e Nutricional; Gerência Operacional dos Restaurantes Populares e; a Gerência Operacional do Programa de Aquisição de Alimentos – PPA. A segunda gerência executiva é composta pelas gerências operacionais do Programa de

Aquisição de Alimentos – PPA/Leite, de Controle Administrativo do Programa Pró-Alimento, de Monitoramento e Avaliação e a dos Programas, Projetos e Benefícios.

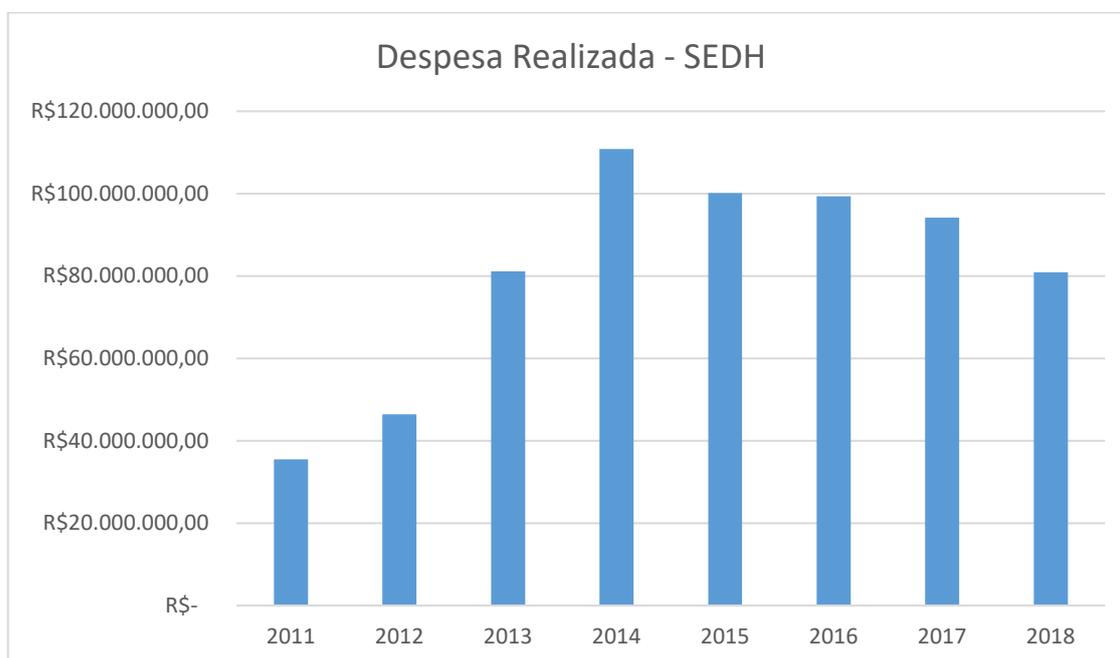
A política pública de Economia Solidária é desenvolvida no âmbito da SEDH através da Secretaria Executiva de Economia Solidária (SESOL). Esta secretaria foi criada em 2015, por meio da Medida Provisória nº230/2015 que instituiu a Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Economia Solidária (SESAES). Em 2019 a política de economia solidária foi desmembrada da SESAES e passou a ser SESOL, Secretaria Executiva de Economia Solidária. Esta secretaria foi instalada com o objetivo de promover a política pública de Economia Solidária no Estado da Paraíba, a fim de assegurar o direito ao acesso contínuo a alimentos de qualidade, além de afirmar as diretrizes da economia solidária, como o a democracia, a cooperação, a solidariedade, desenvolvimento sustentável, autogestão e um comércio equitativo e um consumo consciente e solidário.

No Estado da Paraíba há cerca de 600 empreendimentos de Economia Solidária, dos quais 84 recebem apoio técnico por meio de formação, capacitação, assessoria e entrega de ferramentas de trabalho. Cooperativas, associações ou grupos informais são exemplos desses empreendimentos que desenvolvem ações voltadas para a Agricultura Familiar, artesanato, produtos derivados da criação de caprinos e bovinos, produtos orgânicos, resíduos sólidos, bancos de desenvolvimento da economia solidária, e apoio as comunidades indígenas e quilombolas. Promover a economia solidária é promover o desenvolvimento humano, através do desenvolvimento da autonomia diante de uma estrutura social que retira cada vez mais a autonomia da classe que vive da venda da sua força de trabalho.

Como gestora da Política de Assistência Social na Paraíba, a SEDH atua na perspectiva do Desenvolvimento Humano, desenvolvendo suas ações através de um Planejamento Estratégico organizado a partir de Eixos de Desenvolvimento que obedecem às diretrizes da PNAS, integrada as demais políticas públicas. As intervenções desse órgão da administração direta, tanto no plano político, quanto orçamentário, priorizam a garantia do direito ao acesso às políticas públicas de Assistência Social, Segurança Alimentar, Direitos Humanos e Trabalho, Emprego e Renda.

O **Gráfico 24** abaixo apresenta o valor da despesa realizada no orçamento da SEDH. A receita realizada apresentou uma tendência de crescimento de 2011 a 2014. Em 2014 o valor da despesa realizada por este órgão foi de R\$ 110.842.423,21, apresentando uma taxa de crescimento percentual de 36,6% com relação ao exercício financeiro anterior. Em 2015 esse percentual apresenta decréscimo de -10% com relação ao exercício anterior. Em 2016 manteve-se a mesma linha de despesa, com uma evolução decrescente em 2017 e 2018.

Gráfico 24. Despesa realizada por Secretaria - SEDH.



Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no Portal da Transparência PB.

A SEDH, enquanto órgão responsável pela gestão estadual da proteção social, assim como as demais Secretarias de Estado, participa dos ciclos do ODE, sobretudo na etapa do Planejamento Democrático, na qual o CEOD se reúne com os secretários de Estado e os órgãos da administração indireta cujas pastas tenham maior número de demandas nas audiências públicas regionais, para analisar as prioridades eleitas e as demandas de cada Região Georçamentária.

No tópico a seguir apresentaremos a relação entre as demandas enviadas à SEDH através do OD que foram demarcadas como ações desse órgão na LOA, e

a receita fixada e realizada apresentadas no Balanço de Gestão e nos relatórios de execução da despesa com valores atualizados no site do Portal da Transparência.

3.3 Entre demandas e ofertas: ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano a partir das demandas do OD.

Este tópico tem por finalidade apresentar uma análise da relação entre demanda e oferta de políticas públicas de proteção social, sob a coordenação da SEDH, expressas nas ações demarcadas na LOA como demandas do OD e a despesa efetivamente realizada.

As ações desenvolvidas pela SEDH oriundas das demandas do OD são demarcadas na LOA através do Quadro de Detalhamento da Despesa – Consolidado por Órgão, conforme imagem em anexo (**Anexo 2**)

As demandas da população apresentadas durante o ciclo do OD em 2011, foram incluídas na LOA 2012, e a execução da despesa fixada ocorreu conforme disposto na tabela a seguir, bem como os demais exercícios financeiros, consecutivamente.

Tabela 8. Demandas do OD demarcadas na LOA 2012 / Despesa Realizada– Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano

Demandas do OD demarcadas na LOA 2012 / Despesa Realizada– Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano			
Ações	Proposto na LOA/QDD (R\$)	Despesa Autorizada (R\$)	Despesa Realizada (R\$)
Capacitação Profissional e Assistência Técnica para Iniciativas de Economia Solidária - Grupo produtivo solidário assistido (unid) = 10	924.000,00		
Organização da Comercialização da Economia Solidária - Centro de Comercialização instalado (t) = 10	414.900,00		
Construção de Cisternas de Placas - Família beneficiada (unid) = 3600	2.087.000,00	9.700.357,30	1.321.604,81
Promoção da Assistência Social - Município atendido (unid) = 223	668.200,00	614.337,76	373.850,22
Manutenção dos Centros Sociais Urbanos - CSU - Centro Social Urbano em funcionamento (unid) = 16	215.000,00		
Universidade Aberta - Universidade instalada (% exec) = 1	355.000,00		

Fortalecimento das Instâncias de Controle Social - Casa dos Conselhos - Conselheiro capacitado (unid) = 1	100.000,00		
Segurança Alimentar e Nutricional para Populações Tradicionais - Comunidade tradicional atendida (unid) = 5	417.000,00		
Fomento a Economia Solidária - Empreendimento solidário beneficiado (unid) = 25	605.000,00		
Qualificação Social e Profissional de Jovens e Adultos - Trabalhador/Jovem Qualificado (unid) = 6500	4.575.500,00	14.503.905,00	13.124.856,41
Pró-Moradia - Casa construída (unid) = 2888	33.814.000,00		
Atendimento Educacional Integral e Profissionalização - Criança/adolescente atendida na necessidade educacional, ocupacional e profissionalizante (unid) = 300	624.000,00		
Apoio Sociofamiliar às Crianças, aos Adolescentes, aos Jovens e as Famílias - Pessoa atendida (unid) = 300	70.800,00		
Produção de Equipamento Comunitário - Equipamento comunitário construído (unid) = 10	5.630.000,00		
Construção de Casas Populares na Área Rural - Casa popular construída para atender a família de baixa renda (unid) = 100	100.000,00		
Construção de Casas Populares na Área Urbana - Casa popular construída para beneficiar a população de baixa renda (unid) = 5000	9.249.000,00	1.255.631,48	1.255.631,13
Reforma e Recuperação de Casas Populares - Casa reformada/recuperada beneficiando família de baixa renda (unid) = 150	100.000,00		
Recuperação de Casas Populares - Casa recuperada (unid) = 50	100.000,00		
TOTAL: 18 ações	TOTAL: R\$ 60.049.400,00	TOTAL: R\$ 26.074.231,54	TOTAL: R\$ 16.075.942,57

Fonte: LOA, QDD, Balanço de Gestão Estadual, 2012.

Conforme a tabela acima, em 2012 foram demarcadas na LOA 18 ações de demanda do OD, no valor de R\$ 60.049.400,00. Considerando a proposta da despesa da SEDH, no valor de R\$ 66.490.341,39, a despesa com as ações demarcadas como demanda do OD corresponde a 90% do orçamento do órgão responsável. No entanto, quando observamos a despesa autorizada e a realizada, esse percentual se torna ínfimo, pois apenas 4 das 18 ações demarcadas na LOA foram autorizadas no valor total de R\$ 26.074.231,54, que corresponde a 39% da despesa autorizada. Já a despesa realizada pela SEDH durante esse exercício financeiro foi de R\$ 46.390.645,34 e a realizada com ações da demanda OD corresponde a 34,7% do total da despesa desse órgão. Como se pode observar, das 18 ações demarcadas na LOA, apenas 4 foram realizadas, demonstrando o baixo impacto na realização da despesa se comparada a despesa orçada na LOA.

Tabela 9. Demandas do OD demarcadas na LOA 2013/ Despesa Realizada – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano

Demandas do OD demarcadas na LOA 2013/ Despesa Realizada – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano			
Ações	Proposto na LOA/QDD (R\$)	Despesa Autorizada (R\$)	Despesa Realizada (R\$)
Capacitação Profissional e Assistência Técnica para Iniciativas de Economia Solidária - Grupo produtivo solidário assistido (unid) = 10	1.400,00		
Organização da Comercialização da Economia Solidária - Centro de Comercialização instalado (t) = 10	1.300,00		
Construção de Cisternas de Placas - Família beneficiada (unid) = 8.350	55.470.182,00	53.679.602,00	6.692.331,29
Promoção da Assistência Social - Município atendido (unid) = 223	1.290.200,00	2.503.520,25	1.920.182,39
Manutenção dos Centros Sociais Urbanos - CSU - Centro Social Urbano em funcionamento (unid) = 16	190.000,00		
Universidade Aberta - Universidade instalada (% exec) = 1	700,00		
Fortalecimento das Instâncias de Controle Social - Casa dos Conselho -	45.000,00		

Curso de formação, capacitação e especialização realizado (unid) = 3			
Segurança Alimentar e Nutricional para Populações Tradicionais - Comunidade tradicional atendida (unid) = 5	422.002,00		
Fomento a Economia Solidária	2.733.559,00		
Qualificação Social e Profissional de Jovens e Adultos - Trabalhador/Jovem Qualificado (unid) = 1000	12.613.165,00	12.613.165,00	4.711.683,37
Pró-Moradia - Casa construída (unid) = 1.500	25.190.000,00		
Atendimento Educacional Integral e Profissionalização - Criança/adolescente atendida na necessidade educacional, ocupacional e profissionalizante (unid) = 360	1.101.200,00		
Apoio Sociofamiliar às Crianças, aos Adolescentes, aos Jovens e as Famílias - Pessoa atendida (unid) = 300	190.000,00		
Produção de Equipamento Comunitário - Equipamento comunitário construído (unid) = 1	2.600.000,00		
Construção de Casas Populares na Área Rural - Casa popular construída para atender a família de baixa renda (unid) = 1.100	50.000,00		
Construção de Casas Populares na Área Urbana - Casa popular construída para beneficiar a população de baixa renda (unid) = 5000	74.674.000,00		
Reforma e Recuperação de Casas Populares - Casa reformada/recuperada beneficiando família de baixa renda (unid) = 150	150.000,00		
Recuperação de Casas Populares - Casa recuperada (unid) = 50	50.000,00		
TOTAL: 18 ações	TOTAL: R\$ 176.792.708,00	TOTAL: R\$ 68.796.287,25	TOTAL: R\$ 13.324.197,05

Fonte: LOA, QDD, Balanço de Gestão Estadual, 2013.

Em 2013 manteve-se as 18 ações demarcadas na LOA como demanda OD cuja despesa total proposta foi de R\$ 176.792.708,00, superior a despesa orçada para SEDH, no valor de R\$ 142.285.296,48, já incluso os recursos sob supervisão da SEPLAG, no valor de R\$ 150.000,00. Por apresentar incongruências, quanto ao valor proposto para as ações da demanda OD e os recursos do órgão responsável pela execução, a despesa autorizada para executar 3 ações foi de R\$ 68.796.287,25, que corresponde a 48% do orçamento autorizado para cumprir as funções dessa secretaria. Já o valor da despesa realizada com as ações demarcadas foi de R\$ 13.324.197,05 que corresponde a 16% do valor da despesa autorizada para o exercício das funções da SEDH, referente a R\$ 81.131.993,41. Assim como em 2012, a despesa realizada com a execução das ações demandadas pela população teve um baixo impacto na despesa realizada pela SEDH se comparada com os valores da LOA e o valor autorizado pelo poder Legislativo.

O QDD da LOA 2014 não demarca as demandas do OD como nos anos anteriores, apesar de manter as ações anteriormente demarcadas, seguindo esse padrão em 2015, 2016 e 2017. (**Anexo 3**).

Tabela 10. Demandas do OD - LOA 2014/Despesa Realizada – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano

Demandas do OD - LOA 2014/Despesa Realizada – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano			
Ações	Proposto na LOA/QDD (R\$)	Despesa Fixada (R\$)	Despesa Realizada (R\$)
Construção de Cisternas de Placas - Família beneficiada (unid) = 8.350	57.305.000,00	54.308.383,71	39.237.460,68
Promoção da Assistência Social - Município atendido (unid) = 223	16.445.965,00	23.375.056,56	19.286.745,28
Manutenção dos Centros Sociais Urbanos - CSU - Centro Social Urbano em funcionamento (unid) = 16	155.000,00		
Fortalecimento das Instâncias de Controle Social - Casa dos Conselhos – Curso de formação, capacitação e especialização realizado (unid) = 3	70.000,00		

Segurança Alimentar e Nutricional para Populações Tradicionais - Comunidade tradicional atendida (unid) = 5	898.100,00		
Fomento a Economia Solidária	7.919.367,00		
Qualificação Social e Profissional de Jovens e Adultos - Trabalhador/Jovem Qualificado (unid) = 1000	18.772.853,00	18.678.184,00	3.972.992,68
Pró-Moradia - Casa construída (unid) = 1.500	8.548.749,00		
Atendimento Educacional Integral e Profissionalização - Criança/adolescente atendida na necessidade educacional, ocupacional e profissionalizante (unid) = 360	456.000,00		
Apoio Sociofamiliar às Crianças, aos Adolescentes, aos Jovens e as Famílias - Pessoa atendida (unid) = 300	56.000,00		
Produção de Equipamento Comunitário - Equipamento comunitário construído (unid) = 40	3.336.848,00		
Construção de Casas Populares na Área Rural - Casa popular construída para atender a família de baixa renda (unid) = 1.800	104.000,00		
Construção de Casas Populares na Área Urbana - Casa popular construída para beneficiar a população de baixa renda (unid) = 7.000	60.072.392,00		
Reforma e Recuperação de Casas Populares - Casa reformada/recuperada beneficiando família de baixa renda (unid) = 10	277.000,00		
Recuperação de Casas Populares - Casa recuperada (unid) = 40	40.000,00		
TOTAL: 15 ações	TOTAL: R\$ 174.457.274,00	TOTAL: R\$ 96.363.638,27	TOTAL: R\$ 62.497.198,64

Fonte: LOA, QDD, Balanço de Gestão Estadual, 2014.

Para o exercício financeiro de 2014, foram identificadas na LOA 15 ações da demanda OD, totalizando R\$ 174.457.274,00 que corresponde a 49% do valor fixado na LOA de R\$ 357.711.170,00 para o exercício financeiro da SEDH. Apenas

3 ações foram autorizadas, referente ao valor de R\$ 96.363.638,27, que corresponde a 58% da despesa autorizada para o exercício das funções da SEDH. Estas ações foram executadas com uma despesa realizada no valor de 62.497.198,64, 54% a menos que o valor autorizado. Quando se compara ao valor da despesa realizada no exercício financeiro executado pela SEDH, no valor de R\$ 111.098.584,43, a participação da despesa gasta com as ações do OD corresponde a 56% do total, maior percentual que a média dos exercícios anteriores. Ao observar a despesa realizada com as funções da SEDH nesse exercício, percebe-se que foi o maior valor do período entre 2011 e 2018 (**Gráfico 24**). Apesar de não executar todas as demandas do OD demarcadas na LOA, o impacto no orçamento da SEDH demonstrou-se significativo, levando em conta o valor total da despesa realizada.

Tabela 11. Demandas do OD - LOA 2015 / Despesa Realizada – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano

Demandas do OD - LOA 2015 / Despesa Realizada – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano			
Ações	Proposta na LOA/QDD (R\$)	Despesa Fixada (R\$)	Despesa Realizada (R\$)
Construção de Cisternas de Placas - Família beneficiada (unid) = 8.350	72.252.659,00	74.504.965,00	9.993.960,49
Promoção da Assistência Social - Município atendido (unid) = 223	28.076.310,00	24.699.608,03	20.379.094,58
Manutenção dos Centros Sociais Urbanos - CSU - Centro Social Urbano em funcionamento (unid) = 16	285.000,00	221.164,00	221.162,31
Fortalecimento das Instâncias de Controle Social - Casa dos Conselhos – Curso de formação, capacitação e especialização realizado (unid) = 15	20.000,00		
Segurança Alimentar e Nutricional para Populações Tradicionais - Comunidade tradicional atendida (unid) = 5	400.000,00	87.907,99	42.772,90
Fomento a Economia Solidária	6.347.481,00	6.513.807,10	145.402,78
Qualificação Social e Profissional de Jovens e Adultos - Trabalhador/Jovem Qualificado (unid) = 5.000	838.000,00	831.370,00	228.742,27

Pró-Moradia - Casa construída (unid) = 7.500	13.100.000,00		
Atendimento Educacional Integral e Profissionalização - Criança/adolescente atendida na necessidade educacional, ocupacional e profissionalizante (unid) = 528	656.000,00		
Apoio Sociofamiliar às Crianças, aos Adolescentes, aos Jovens e as Famílias - Pessoa atendida (unid) = 450	56.000,00		
Construção de Casas Populares na Área Rural - Casa popular construída para atender a família de baixa renda (unid) = 10	34.000,00		
Construção de Casas Populares na Área Urbana - Casa popular construída para beneficiar a população de baixa renda (unid) = 2.605	67.132.042,00		
Reforma e Recuperação de Casas Populares - Casa reformada/recuperada beneficiando família de baixa renda (unid) = 30	30.000,00		
Recuperação de Casas Populares - Casa recuperada (unid) = 10	25.500,00		
TOTAL: 14 ações	TOTAL: R\$ 189.252.992,00	TOTAL: R\$ 106.860.837,12	TOTAL: R\$ 31.011.135,33

Fonte: LOA, QDD, Balanço de Gestão Estadual, 2015.

Como disposto na Tabela 11 acima, na LOA para o exercício financeiro de 2015, identificou-se 14 ações da demanda OD, totalizando o valor de R\$ 189.252.992,00 que corresponde a 45% da despesa fixada na LOA para o exercício financeiro da SEDH (R\$ 416.319.411). Das 14 ações, 6 foram autorizadas no valor total de 106.860.837,12, 44% a menos que o valor orçado na LOA, correspondendo a 45% da despesa autorizada para o referido exercício financeiro da SEDH (R\$ 238.420.133,09). No que se refere a despesa realizada para executar as ações descritas, realizou-se o valor total de R\$ 31.011.135,33, com uma taxa de redução de 71% do valor autorizado. A despesa realizada com a execução dessas ações corresponde a 31% do total da despesa realizada pela SEDH em 2015 (R\$ 100.268.964,51). Apesar de executar o maior número de ações de demandas do

OD, o valor da despesa realizada foi inferior aos exercícios anteriores aqui descritos.

Tabela 12. Demandas do OD - LOA 2016/Despesa Realizada– Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano.

Demandas do OD - LOA 2016 / Despesa Realizada– Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano			
Ações	Proposta na LOA/QDD(R\$)	Despesa Fixada (R\$)	Despesa Realizada (R\$)
Implementação de Tecnologias Sociais de Captação e Armazenamento de Água das Chuvas para o Consumo Humano e a Produção de Alimentos – (unid) = 10.000	72.892.091,00	72.892.091,00	15.713675,57
Promoção dos serviços da Assistência Social - Município atendido (unid) = 223	50.000,00	15.345,00	15.344,53
Manutenção dos Centros Sociais Urbanos - CSU - Centro Social Urbano em funcionamento (unid) = 50	310.000,00		
Fortalecimento das Instâncias de Controle Social - Casa dos Conselhos – Curso de formação, capacitação e especialização realizado (unid) = 3	53.339,00		
Fomento a Economia Solidária – empreendimento beneficiado (unid) = 50	5.602.460,00		
Qualificação Social e Profissional de Jovens e Adultos - Trabalhador/Jovem Qualificado (unid) = 1	1.534.000,00	1.534.000,00	108.289,01
TOTAL: 6 ações	TOTAL: R\$ 80.441.890,00	TOTAL: R\$ 74.443.452,00	TOTAL: R\$ 15.837.309,11

Fonte: LOA, QDD, Balanço de Gestão Estadual, 2016.

A construção de casas populares estava, de acordo com QDD 2016, como ação desenvolvida pela Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia, portanto, já não pertence a pasta da SEDH. As ações identificadas na LOA como demandas do OD totalizam 6 ações no valor de R\$ 80.441.890,00, correspondendo a 30% do valor da despesa orçada para a SEDH. Destas 6 ações, 4 tiveram a despesa autorizada, totalizando R\$ 74.443.462,00, 7% a menos que o valor fixado na LOA. Quanto a despesa

realizada, as ações totalizaram R\$ 15.837.309,11, 79% a menos que o valor autorizado. A despesa realizada com as ações da demanda OD correspondem a 16% do total da despesa realizada pela SEDH (R\$ 99.742.696,91).

Tabela 13. Demandas do OD / Despesa Realizada- LOA 2017 – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano.

Demandas do OD / Despesa Realizada- LOA 2017 – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano			
Ações	Proposta na LOA/QDD (R\$)	Despesa Fixada (R\$)	Despesa Realizada (R\$)
Implementação de Tecnologias Sociais de Captação e Armazenamento de Água das Chuvas para o Consumo Humano e a Produção de Alimentos – (unid) = 5.000	38.000.000,00	35.614.351,50	17.032.252,37
Promoção dos serviços da Assistência Social - Município atendido (unid) = 223	2.946.490,00	2.909.060,82	1.408.242,89
Manutenção dos Centros Sociais Urbanos - CSU - Centro Social Urbano em funcionamento (unid) = 50	444.000,00	1.407.954,00	1.231.718,99
Fortalecimento das Instâncias de Controle Social - Casa dos Conselhos – Curso de formação, capacitação e especialização realizado (unid) = 3	53.339,00	16.834,00	16.633,80
Fomento a Economia Solidária – empreendimento beneficiado (unid) = 45	3.553.524,00	2.698.626,67	897.676,39
Qualificação Social e Profissional de Jovens e Adultos - Trabalhador/Jovem Qualificado (unid) = 2.000	764.000,00	694.923,00	10.992,48
TOTAL: 6 ações	TOTAL: R\$ 42.814.863,00	TOTAL: R\$ 43.343.766,99	TOTAL: R\$ 20.597.516,92

Fonte: LOA, QDD, Balanço de Gestão Estadual, 2017.

Para o exercício financeiro de 2017, foram demarcadas 6 ações da demanda OD na LOA a serem executadas pela SEDH. As ações demarcadas foram orçadas no valor total de R\$ 42.814.863,00, que corresponde a 17% do valor fixado na LOA para a execução das funções da SEDH (R\$ 257.333.162,00). A despesa autorizada para a execução dessas ações, após os acréscimos na receita autorizada, totalizou

R\$ 43.343.766,99, 1% a mais que o valor orçado inicialmente. As 6 ações demarcadas totalizaram R\$ 20.597.516,92 da despesa realizada, correspondendo a 21,8% do total da despesa realizada pela SEDH (R\$ 94.322.366,45).

Tabela 14. Demandas do OD - LOA 2018 / Despesa Realizada– Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano.

Demandas do OD - LOA 2018 / Despesa Realizada– Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano			
Ações	Proposta na LOA/QDD (R\$)	Despesa Fixada (R\$)	Despesa Realizada (R\$)
Implementação de Tecnologias Sociais de Captação e Armazenamento de Água das Chuvas para o Consumo Humano e a Produção de Alimentos – (unid) = 5.000	12.155.935,00	5.486.632,50	3.205.735,73
Promoção dos serviços da Assistência Social - Município atendido (unid) = 223	1.802.000,00	660.860,65	320.268,00
Manutenção dos Centros Sociais Urbanos - CSU - Centro Social Urbano em funcionamento (unid) = 50	1.302.000,00	1.301.000,00	1.121.493,00
Fortalecimento das Instâncias de Controle Social - Casa dos Conselhos – Curso de formação, capacitação e especialização realizado (unid) = 5	2.000,00		
Fomento a Economia Solidária – empreendimento beneficiado (unid) = 45	1.662.000,00	5.466.808,00	1.030.113,17
Qualificação Social e Profissional de Jovens e Adultos - Trabalhador/Jovem Qualificado (unid) = 2.000	1.001.000,00	1.000.000,00	
TOTAL: 6 ações	TOTAL:	TOTAL:	TOTAL:
	R\$ 17.924.935,00	R\$ 13.917.319,15	R\$ 5.677.609,90

Fonte: LOA, QDD, Balanço de Gestão Estadual, 2018.

As ações demarcadas na LOA referentes a demandas OD, totalizaram R\$ 17.924.935,00, que corresponde a 8% do valor da despesa orçada na LOA para a execução das funções da SEDH (R\$ 215.092.027,00). Das 6 ações demarcadas, 5 foram autorizadas no valor total R\$ 13.917.319,15, e apenas 4 foram executadas

com uma despesa de 5.677.609,90, 40% a menos que o valor autorizado, correspondendo a 7% da despesa realizada pela SEDH.

Observa-se que as ações das demandas do Orçamento Democrático Estadual (OD) demarcadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) tem sido menor nos últimos três anos do período analisado. Em 2012 e 2013 foram demarcadas em cada ano 18 (dezoito) ações de demandas do OD na LOA, das quais 4 (quatro) tiveram a despesa autorizada e realizada no primeiro ano, e 3 (três) no segundo. Em 2014 e 2015, foram demarcadas 15 (quinze) e 14 (quatorze) ações, respectivamente. Em 2016, 2017 e 2018 apenas 6 (seis) ações foram demarcadas em cada ano.

Quando analisada a diferença entre a despesa orçada e a realizada, podemos inferir que há um baixo compromisso do poder público, sobretudo do poder responsável por autorizar o orçamento, em realizar as demandas apresentadas na LOA para a área da proteção social sob a responsabilidade da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano. Em todos os exercícios financeiros analisados, de 2012 a 2018, a despesa realizada com ações demandadas pelo OD não ultrapassou a faixa dos 40% do valor autorizado. Assim, tem-se uma discrepância entre a despesa orçada para a execução dessas ações e a despesa realizada apresentada no Balanço Geral do orçamento público do Estado da Paraíba. Considerando os limites da análise, limitada à análise dos documentos disponibilizados pelo Governo do Estado, através do Portal da Transparência, o presente estudo demonstra que a prática do OD apresentou baixa capacidade de resposta às demandas provenientes do processo de decisão, expondo as lacunas entre as ações demarcadas na LOA como demandas do OD e as apresentadas no Balanço de Gestão Estadual.

Destarte disso, consideramos que a prática do Orçamento participativo é um mecanismo importante na mudança do padrão consultivo para o deliberativo de interação entre Estado e sociedade civil. É, sem dúvidas, um instrumento que deve ser fortalecido na atual conjuntura de ataque às instituições democráticas e aos direitos sociais que a elas estão vinculados. Portanto, não se pode reduzir a prática do Orçamento Democrático a um processo limitado somente à definição hierarquizada das prioridades e demandas da população, mas deve-se considerar

seu potencial originário: envolver cidadãos, órgãos da administração pública e a política a fim de possibilitar um efetivo processo de transformação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Responder a desafiadora questão anunciada na introdução desse trabalho dissertativo que aqui se encerra, exigiu percorrer caminhos e descaminhos da relação entre a gestão das políticas públicas de proteção social e a democratização da elaboração do orçamento público estadual e seu impacto sobre a alocação de recursos para a execução das demandas por proteção social no âmbito da SEDH.

Torna-se evidente que o trajeto escolhido não se desenhou uniforme, uma vez que a prática social empírica estudada é permeada por contradições, dada suas determinações estruturais. Porém, são nesses movimentos contraditórios que se iluminam os caminhos que nos aproximam da solução da questão apresentada.

A complexidade do objeto ora estudado aparece mais nitidamente já no processo de pesquisa preliminar sobre o tema, atingindo seu ápice no processo de análise na qual os dados estão dispostos no decorrer dos registros escritos no presente trabalho.

Os dados históricos investigados, a fim compreender o contexto dos documentos, e o material bibliográfico permitem entender que a linguagem encontrada neles é composta por elementos culturais, pela tradição, pela conjuntura, lhes conferindo sentido.

Contraditoriamente no contexto histórico de implantação do OD Estadual, a conjuntura nacional apresentava os tímidos primeiros sinais dos rebatimentos da crise financeira internacional que eclodiu em 2008 nos Estados Unidos. Em 2014, esses sinais já estavam mais evidentes e as eleições presidenciais ocorreram diante de um contexto de acirramento dos conflitos sociais e embates de projetos políticos claramente opostos. Desde então, o Brasil tem enfrentado os efeitos dessa crise e, embora tenha sofrido algumas perdas, o capital financeiro tem se mantido hegemônico, impondo seus interesses e conduzindo as respostas à crise. Ainda que haja forças sociais resistentes às políticas de recessão, as respostas dos organismos financeiros à crise tem se dado através da política neoliberal que incide diretamente sobre o financiamento das políticas sociais, apropriando-se do fundo

público para salvar o capital, ocasionando a retração da oferta de serviços e benefícios de corte social, dificultando o controle social e minando a democracia.

Diante do acirramento da luta de classes, com a classe trabalhadora enfrentando duras perdas no campo político-ideológico e material, a implantação do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba ocorreu num contexto de dualidade estrutural estabelecido pelo confronto entre forças democráticas e o conservadorismo autocrático reavivado nas últimas décadas. É nessa estrutura híbrida entre o grau de qualidade democrática idealizado na Constituição Federal de 1988 e a efetivamente lograda. Na verdade, esse ideal de qualidade democrática foi consensuada em prol da gradativa apatia política que resulta na despolitização da sociedade civil quanto a sua participação na gestão, controle e execução das políticas públicas de proteção social.

Nesse sentido, o debate acerca do financiamento das políticas públicas de corte social apontou a disputa na distribuição dos recursos no interior do orçamento público, direcionando-o em posição favorável ao pagamento da dívida pública, em prejuízo às demais categorias de despesa. Considerando o papel do Estado nessa discussão, entende-se que a efetivação da democracia perpassa, conseqüentemente, pela configuração da alocação dos recursos do orçamento público para a efetivação das políticas sociais.

Assim, o orçamento público foi evidenciado como elemento estratégico na disputa entre capital e trabalho. Revelou-se que o uso dos recursos orçamentários para o financiamento das políticas públicas pode mover-se do campo interno, centralizado para espaços que têm como eixo central a participação da população no processo de decisão sobre a aplicação dos recursos públicos.

Essa ideia de participação no processo de decisão suscitou o questionamento sobre os impactos sociais, políticos e econômicos dos instrumentos democráticos, especificamente da prática do Orçamento Democrático ou Participativo. Na análise aqui empreendida, adotou-se a concepção de que esta prática se torna legítima e eficaz quando fundamentada na premissa de que compete à população eleger as prioridades de investimento dos recursos públicos, e ao governo cabe à execução das respostas às demandas coletivas apresentadas.

No tocante à experiência do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba, sobretudo no que se refere a evolução do seu processo metodológico, buscou-se manifestar os questionamentos sobre os impactos dessa prática no âmbito das políticas públicas de proteção social, tendo como eixo de análise as políticas de proteção social executadas pela SEDH.

Considerando os limites da análise, o presente estudo demonstra que a prática do OD apresentou baixa capacidade de resposta às demandas provenientes do processo de decisão, expondo as lacunas entre as ações demarcadas na LOA como demandas do OD e as apresentadas no Balanço de Gestão Estadual.

É, pois, no cenário de busca pela equação das desigualdades sociais, expressa pela real execução das prioridades eleitas pela população durante os ciclos do OD (aumento da participação popular nas assembleias) que, contraditoriamente, se observa uma tendência ao baixo comprometimento do Estado no fortalecimento do processo e na efetivação das deliberações nele apresentadas, com uma variação decrescente da despesa. Desse modo, não houve impacto no padrão decisório tradicional, ou seja, a cargo exclusivamente do poder Executivo e Legislativo, demonstrando que há um longo caminho até que o orçamento seja, de fato, fruto de um planejamento participativo, com a inclusão massiva das demandas populares no orçamento público e não somente um instrumento de consulta pública. Obviamente, deve-se levar em consideração a dimensão dessa prática a nível estadual como um enorme desafio, tanto para sua implementação, como para a manutenção da mesma.

Destarte disso, consideramos que a prática do Orçamento participativo é um mecanismo importante na mudança do padrão consultivo para o deliberativo de interação entre Estado e sociedade civil. É, sem dúvidas, um instrumento que deve ser fortalecido na atual conjuntura de ataque às instituições democráticas e aos direitos sociais que a elas estão vinculados. Portanto, não se pode reduzir a prática do Orçamento Democrático a um processo limitado somente à definição hierarquizada das prioridades e demandas da população, mas deve-se considerar seu potencial originário: envolver cidadãos, órgãos da administração pública e a política a fim de possibilitar um efetivo processo de transformação social.

Contudo, considera-se que o estudo realizado acerca da relação entre políticas públicas e gestão participativa não se esgota neste modesto exercício de análise, mas deve instigar seu aprofundamento. Por fim, retomando as intenções iniciais, entende-se que o resultado dessa pesquisa merece atenção da gestão pública estadual, bem como de outros pesquisadores imbuídos do interesse pelo aprofundamento da temática para futuros estudos em diferentes territórios.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Laís Marcelle Nicolau. Democracia e Estado de Direito no Brasil. *Revista Direitos Humanos e Democracia*. Editora Unijuí, ano 4, n. 8, jul./dez. 2016.

ABREU, Maria Helena Elpidio. Território e Política Social no Contexto da Ideologia Neodesenvolvimentista no Brasil. *4o Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais*. Disponível em: <http://cress-mg.org.br/hotsites/Upload/Pics/ae/ae8d522a-c8bc-4295-8df0-0fa8473977e5.pdf>. Acesso em: 20/11/2018.

ABREU, Clair Rodrigues de. *A produção de informação no contexto do orçamento programa: uma análise a partir das informações contidas no cadastro de ações orçamentárias do governo federal*. 2009. 96 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Administração, Brasília, 2009. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3937/1/2009_CilairRodriguesdeAbreu.pdf Acesso em: 22 nov 2019.

AMARAL, Ângela Santana do. A categoria Sociedade Civil na Tradição Liberal e Marxista. In: MOTA, Ana Elizabete (org). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 2010, p 58 – 92.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento*. 2009. 299 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito, São Paulo, 2009.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. – São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. *Orçamento Participativo – Construindo a democracia*. Rio de Janeiro. Editora Revan, 2005.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005.

_____. *Constituição Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2019. 496 p.

_____. Ministério da Cidadania, Cadastro Único para Programas Sociais, 2019.

BORÓN, Atílio. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CONSERVA, Marinalva (org). *Multiterritorialidades e os desafios da Proteção Social no Brasil e na Europa*. 2ª Edição revista e ampliada: CCTA/UFPB e A UNIÃO, João Pessoa (2018).

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e Oposição*; Tradução Celso Mauro Parciornik. – 1. ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEEP*. Caderno de Pesquisa nº 8. São Paulo: UNICAMP, 1993. Disponível em: <<https://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/o-welfare-state-no-brasil-caracterc3adsticas-e-perspectivas-sonia-draibe.pdf>>. Acesso em: 15 de julho de 2019.

ENGELS, Friedrich. *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

FIORI, José Luís. Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. *IEA/USP*. São Paulo, s/d. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>>. Acesso em: 15 de agosto de 2019.

FLEURY, S. *A Seguridade Social inconclusa*. 2006.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 4. Ed. v. 32, São Paulo: Cortez, 2011.

GRAMSCI, Anatonio. “Americanismo e Fordismo”. In: GRAMISCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 4 ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.

_____. *Cadernos do Cárcere*. Edição e Tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.3, 2000.

_____. *Cadernos do Cárcere*. Edição e Tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.4, 2001.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 4.ed. São Paulo: Loyola, 1994.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

_____. *Neoliberalismo: história e implicações*. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. – São Paulo: Loyola, 2008.

IDEME. *Anuário Estatístico 2011*: Paraíba. João Pessoa: Ideme, 2011.

KOGA, Dirce. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. *Serviço Social Revista*, Londrina, v. 16, n. 1, p. 30-42, jul./dez 2013.

KORFF, Eurico. O disciplinamento da gestão financeira do poder público. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 09-17, 1984. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901984000300003&script=sci_arttext> Acesso em: 12 set. 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos da Metodologia Científica*. – 5 ed. – São Paulo: Atlas 2003.

LIMA, Leonardo Dias; PAIVA, Thamiris Ferreira P. P. Características Territoriais. In: BEZERRA et al [organizadores]. *Perfil Socioeconômico da Paraíba*. – Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2015.

MACENA, Hugo Leonardo dos Santos. *Os desafios da construção de uma gestão democrática e participativa: “um” olhar sobre a experiência de João Pessoa-PB*. Monografia do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. UFPB. João Pessoa, 2012.

MARX, Karl. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, 1843; Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. – 2 ed. revista – São Paulo: Boitempo, 2010.

MESQUITA (org.). *Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade civil cultura política*. – Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

MESQUITA, Nuno Coimbra; MOISÉS, José Álvaro. Introdução: Participação Política e Qualidade Democrática In: MESQUITA, Nuno Coimbra (org.). *Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política*. – Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016, p. 7-16.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. *Revista de Administração Pública RAP*- Rio de Janeiro, 42(3): 551-579, maio/jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf/>. Acesso em: 11 de julho de 2019.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro, 2005.

MORAIS, Ricardo Quartim de. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 51; n. 204, out./dez. 2014.

NETTO, José Paulo. *Crise do Socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1995.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. – 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Leonardo Dias de. A ideologia do Desenvolvimento Sustentável: notas para reflexão. *Revista Tamoios*. Ano 2, n. 02, jul/dez 2005.

PALASSI FILHO, Arlindo. Teoria contemporânea da democracia: as visões de Schumpeter e Dahl. *Revista Em Tese*, v. 13, n. 2, 2016.

PARAÍBA. *Cartilha Orçamento Democrático Estadual*. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. João Pessoa, 2011.

PARAÍBA, Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. *Cartilha do Ciclo Orçamentário 2013*. SEPLAG, Orçamento Democrático Estadual, João Pessoa, 2013.

PARAÍBA, Governo do Estado. *Paraíba 2040: Orçamento do Estado da Paraíba - PPA 2016-2019*. João Pessoa, 2015.

PARAÍBA, Governo do Estado. *Topografia social regionalizada do Estado da Paraíba*. Conserva, Marinalva [Org.]. João Pessoa: a União, 2016, 160p. Disponível em: http://www.cchla.ufpb.br/nepps/wp-content/uploads/2017/05/Topografia_Social-PB.pdf. Acesso em: 27 de fevereiro de 2020.

PARAIBA, Governo do Estado. Desenvolvimento Humano 2011-2018. João Pessoa, 2018.

PARAÍBA, Governo do Estado. *Orçamento Democrático Estadual 8 anos*. SEPLAG/SEOD, 2018.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Potyara A. P. Proteção Social contemporânea: cui prodest?. *Serviço Social e Sociedade*, n.116, p. 636-651, São Paulo, out./dez. 2012.

POLANYI, Karl. *The great transformation: the political and economic origins of our time*. – 2ⁿ. Boston: Beacom Paperback ed, 2002. Disponível em: <https://inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf_4/Great_Transformation.pdf>. Acesso em: 3 de agosto de 2019.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Enfoque: Reflexão Contábil*, Maringá, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491/3158>> Acesso em: 12 set. 2019.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

ROCHA, Roberto. Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas no Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 1, n. 11. São Luís/MA, 2009. Disponível em: http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114. Acesso em: 15 de julho de 2019.

RIBEIRO, Maria de Fatima. Efetivação de políticas públicas e a escassez de recursos financeiros. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 14, n. 93, 2011.

SADER, EMIR. Prefácio In: BRAVO, Maria, I. S.; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.) *Política Social e Democracia*. – 3. ed. – São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

SALVADOR, Evilasio. *Fundo Público e Seguridade Social*. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio et al [org.]. *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas (UFMA)*, v. 18, n.1, jan./jun. 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Flavio Rosendo dos, *et al.* O orçamento programa e a execução das políticas públicas. *Revista Serviço Público*, n. 68, v. 1, p. 191-212, jan./mar 2017.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretariadedesenvolvimentohumano/consultas/gerencia-de-protecao-basica>. Acesso em: 15 nov de 2019.

SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. *R. Dir. adm.*, Rio de Janeiro. n. 173, p. 15 – 34, jun./set. 1988.

SILVA, Pedro C. D. Gramsci e Crítica à Democracia Participativa. *Dissertação* (Mestrado em Educação Brasileira). Faculdade de Educação/ Universidade Federal do Ceará, 2011.

SILVA, Laerge T. C. O Conselho Estadual de Assistência Social: desafios e limites de sua atuação frente a gestão do SUAS no Estado da Paraíba. *Dissertação* (Mestrado em Serviço Social): PPGSS/ Universidade Federal da Paraíba, 2015.

SILVA, Rodrigo Freire de Carvalho e. (Org.). *Paraíba: 2000-2013*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Para%C3%ADba-web.pdf>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2020.

SILVA JÚNIOR, Ednaldo Joaquim da. A contribuição da Democracia Participativa na construção do modelo de gestão pública: a implementação do Orçamento Democrático do Estado da Paraíba (2011-2014). *Monografia* (Curso de Tecnologia em Gestão Pública) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2014, 67 p.

SILVEIRA JÚNIOR, Adilson. Os (des)caminhos do controle democrático na assistência social: uma análise da atuação do Conselho Municipal de Assistência

Social de Fortaleza. *Monografia* (Bacharelado em Serviço Social) Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2009, 155 p.

SOARES, Christiane J. F. Direito à moradia e políticas públicas habitacionais: uma crítica da atuação do Estado na efetivação do direito fundamental. *Dissertação*. Programa de Pós-graduação em Direito – FUMEC/Minas: Minas Gerais, 2016, 110 f.

SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da (orgs.). *Novas Lentes sobre a Participação: utopias, agendas e desafios*. – São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. *Serviço Social e Sociedade*, n. 116, p. 652-674, São Paulo, out./dez. 2013.

SPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24 – São Paulo, 1991.

SZWAKO, José. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da (orgs.). *Novas Lentes sobre a Participação: utopias, agendas e desafios*. – São Paulo: Instituto Pólis, 2012, p. 13-44.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. In: SALVADOR, Evilasio et al [org]. *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, 2012.

VIANNA, M. L. T. W. *A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

_____. O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001.

ANEXOS

Anexo 01. Ficha de prioridades do Orçamento Democrático da Paraíba 2012.



ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ESTADUAL 2012

Participe e faça uma Paraíba melhor.

Data

Região Município Idade Sexo

Escolha dentre os 28 itens abaixo, as 03(três) prioridades de investimentos para atender às necessidades mais importantes da sua região

<p>1. DESENVOLVIMENTO HUMANO</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Abastecimento d'água<input type="checkbox"/> Saneamento básico<input type="checkbox"/> Cultura<input type="checkbox"/> Esporte e lazer<input type="checkbox"/> Habitação<input type="checkbox"/> Segurança pública<input type="checkbox"/> Saúde<input type="checkbox"/> Segurança alimentar<input type="checkbox"/> Políticas para igualdade étnico-racial (indígenas, quilombolas, ciganos, etc.)<input type="checkbox"/> Políticas para mulheres<input type="checkbox"/> Cidadania LGBT<input type="checkbox"/> Políticas para a juventude<input type="checkbox"/> Políticas para a população idosa<input type="checkbox"/> Políticas para crianças e adolescentes<input type="checkbox"/> Políticas para pessoas com deficiência	<p>2. AUMENTO DA COMPETITIVIDADE</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Estradas e rodagens<input type="checkbox"/> Energia elétrica / eletrificação<input type="checkbox"/> Meio ambiente<input type="checkbox"/> Esporte e lazer <p>3. DIVERSIFICAÇÃO DA BASE ECONÔMICA</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Turismo<input type="checkbox"/> Agricultura e fruticultura<input type="checkbox"/> Pecuária e piscicultura<input type="checkbox"/> Assistência técnica e extensão rural<input type="checkbox"/> Título de posses e terras<input type="checkbox"/> Indústria<input type="checkbox"/> Comércio<input type="checkbox"/> Artesanato <p>4. EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Educação<input type="checkbox"/> Tecnologia
---	--

Escolha uma obra ou um serviço para 2013 na sua região, de acordo com uma das 3 (três) prioridades que você apontou.

Obra/construção Reforma/ampliação Serviço/atendimento

 GOVERNO DA PARAÍBA
Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão

Anexo 02. Imagem capturada do site Portal da Transparência da Paraíba – QDD 2013.

184/310

27.000 - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano						
27.101 - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano						
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	NATUREZA	FT	ESF	DETALHAMENTO	TOTAL
						1.400
27.101.08.244.5324.4670	Organização da Comercialização da Economia Solidária- Demanda OD Centro de Comercialização instalado					
		3.3.90	00	Seg	500	
		3.3.90	58	Seg	600	
		4.4.90	58	Seg	100	
		4.4.90	00	Seg	100	
						1.300
27.101.08.244.5326.1703	Construção de Cisternas de Placas- Demanda OD Familia beneficiada (unid) = 8350					
		4.4.90	06	Seg	2.190.000	
		4.4.90	58	Seg	28.267.182	
		4.4.90	00	Seg	25.013.000	
						55.470.182
27.101.08.244.5326.1822	Implementação e Manutenção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) na Paraíba Sistema implementado e funcionando (unid) = 1					

Anexo 3. Imagem capturada do site Portal da Transparência da Paraíba – QDD 2014.

Esfera	Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	RP	Financeiro
demandam profissionais						
10	33.90.14.00	0	158	9999	2	50.000
10	33.90.30.00	0	158	9999	2	297.020
10	33.90.33.00	0	158	9999	2	62.000
10	33.90.36.00	0	158	9999	2	180.000
10	33.90.37.00	0	100	9999	2	20.000
10	33.90.37.00	0	158	9999	2	180.000
10	33.90.39.00	0	158	9999	2	681.000
Ação: 11.332.5324.4259 - Qualificação Social e Profissional de Jovens e Adultos.						18.772.853
Localizador: 11.332.5324.4259.0287 - ESTADUAL						18.772.853
Produto:	Unidade de Medida	Quantidade	Valor Total			
Proposta: Trabalhador/Jovem Qualificado	Unidade	1.000	18.772.853			
10	33.90.14.00	0	100	9999	2	10.000
10	33.90.30.00	0	158	9999	2	130.000
10	33.90.33.00	0	158	9999	2	15.000
10	33.90.39.00	0	100	9999	2	210.000
10	33.90.39.00	0	158	9999	2	18.407.853
Ação: 08.306.5324.4573 - Segurança Alimentar e Nutricional para Populações Tradicionais						898.100
Localizador: 08.306.5324.4573.0274 - 3ª REGIÃO - SEDE: CAMPINA GRANDE						299.050
Produto:	Unidade de Medida	Quantidade	Valor Total			
Proposta: Comunidade tradicional atendida	Unidade	3	299.050			
20	33.90.39.00	0	100	9999	2	25.000
20	33.90.39.00	0	179	9999	2	274.050
Localizador: 08.306.5324.4573.0285 - 14ª REGIÃO - SEDE: MAMANGUAPE						599.050
Produto:	Unidade de Medida	Quantidade	Valor Total			
Proposta: Comunidade tradicional atendida	Unidade	2	599.050			
20	33.90.39.00	0	100	9999	2	325.000
20	33.90.39.00	0	179	9999	2	274.050
Ação: 08.334.5324.4575 - Fomento a Economia Solidária						7.919.367
Localizador: 08.334.5324.4575.0272 - 1ª REGIÃO - SEDE: JOÃO PESSOA						2.734.279
Produto:	Unidade de Medida	Quantidade	Valor Total			
Proposta: Empreendimento beneficiado	Unidade	3	2.734.279			
20	33.90.14.00	0	100	9999	2	10.000
20	33.90.14.00	0	158	9999	2	38.750
20	33.90.30.00	0	100	9999	2	5.000
20	33.90.30.00	0	158	9999	2	45.334
20	33.90.30.00	0	179	9999	2	37.190
20	33.90.33.00	0	100	9999	2	5.000
20	33.90.33.00	0	158	9999	2	49.500
20	33.90.39.00	0	100	9999	2	20.000
20	33.90.39.00	0	158	9999	2	1.467.875
20	33.90.39.00	0	179	9999	2	100.000
20	44.90.52.00	0	100	9999	2	191.740