

Acilino Alberto Madeira Neto

**A EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA DE JOÃO PESSOA –
PARAÍBA: POTENCIALIDADES E LIMITES**

Maio de 2013



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA
CAMPUS 1 – JOÃO PESSOA (PB)**

A Experiência Participativa de João Pessoa – Paraíba: Potencialidades e Limites

Acilino Alberto Madeira Neto

Orientadora: Professora Doutora Loreley Garcia

Tese de Doutorado elaborada junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal da Paraíba para obtenção do título de doutor em Sociologia na linha de pesquisa Políticas Públicas e Relações de Trabalho.

João Pessoa
2013



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA
CAMPUS 1 – JOÃO PESSOA (PB)**

BANCA EXAMINADORA:

Professora Doutora Loreley Garcia
(Orientadora)

Professor Doutor Gabriel Eduardo Vitullo
(Membro/PPGCS/UFRN)

Professor Doutor Roberto Vêras de Oliveira
(Membro/PPGS/UFPB)

Professora Doutora Simone Magalhães Brito
(Membro/PPGS/UFPB)

Professora Doutora Edineide Jezine Mesquita Araújo
(Membro/PPGS/UFPB)

Acilino Alberto Madeira Neto
Doutorando

João Pessoa (PB), 17 de maio de 2013.

Resultado: _____

RESUMO:

O presente trabalho se destina à análise das potencialidades e dos limites da nova agenda de governança municipal de João Pessoa (PB) com a participação popular e cidadã para a ampliação da democracia participativa e o aperfeiçoamento do sistema democrático-representativo pelo enfoque teórico da deliberação pública. O propósito da análise é responder de que forma a nova agenda de governança municipal de João Pessoa (PB) contribui para a transformação do poder local em um poder articulado com o corpo social numa gestão que universalize os direitos da cidadania. A partir de uma reflexão teórica e crítica, serão examinados a construção e o desenvolvimento da referida agenda de governança compartilhada de João Pessoa (PB), tendo como desdobramentos o levantamento dos fatores determinantes que contribuíram para a emergência dessa nova agenda, a análise e a avaliação da instituição participativa estruturante e condutora da nova agenda de governança pelos critérios normativos da deliberação pública, na consideração dos aspectos qualitativos da participação e da efetividade deliberativa.

Palavras-Chave: Agenda – governança - poder local – sociedade civil – esfera pública –participação – deliberação – efetividade – cultura política.

ABSTRACT

The present work is intended to analyze the potential and limits of new municipal governance agenda of João Pessoa (PB) with the participation and citizen for the expansion of participatory democracy and improve the system representative democratic in theoretical approach by the public deliberation. The tender of analysis is to answer how the new agenda for municipal governance of João Pessoa (PB) contributes to the transformation of local government in a power connected to the social composition in an administration that universalize the rights of citizenship. From a theoretical reflection and criticism, will be examined the construction and development of that shared governance agenda of João Pessoa (PB), that these developments of the survey factors that contributed to the emergence of this new agenda, analysis and evaluation of participatory institution structuring and guiding the new governance agenda of the normative criteria of public deliberation, in consideration of the qualitative aspects of participation and deliberative effectivity.

Key-words: Agenda – governance – local power – civil society – public sphere – participation – deliberation – effectivity – politic culture.

Dedico este trabalho às
senhoras Rosária Firmino
de Araújo e Rosa Costa
Madeira.

Um passo à frente e você não está mais no mesmo lugar.
Chico Science (Nação Zumbi)

Agradecimento especial à CAPES pela concessão de bolsa durante o Estágio Doutoral em Coimbra Portugal no período de dezembro de 2008 a setembro de 2009.

Agradecimentos a todas as pessoas que me ajudaram nesta luta e no difícil encontro entre a minha escrita e o jargão científico, ao Professor Artigas de Godoy, ao Professor Gabriel Vitullo, à Professora Edineide Jezine e a Ogum.

SUMÁRIO

Índice	10
Lista de figuras e quadros	12
Lista de tabelas e gráficos	13
Lista de apêndices e anexos	14
Lista de Siglas	15
Introdução	16
Capítulo 1	24
Capítulo 2	67
Capítulo 3	108
Capítulo 4	142
Considerações Finais	179
Bibliografia	187
Apêndices, Anexos e Outras Informações	192

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	16
1. Teoria democrática, participação e deliberação pública	24
1.1 Teoria democrática contemporânea: da desejabilidade da democracia à perda de centralidade da deliberação decisória na democracia representativa liberal	28
1.2 A base conceitual dos processos deliberativos e os modelos procedimentalista e dialógico para a legitimidade	33
1.2.1 As contribuições de Rawls e Habermas para a sustentação da teoria democrática deliberativa	33
1.2.2 O modelo procedimentalista de deliberação e a legitimidade democrática	42
1.2.3 A deliberação pública numa abordagem dialógica	52
1.3 A utilização dos modelos de democracia deliberativa	62
2. Reconstrução democrática, emergência da sociedade civil e os fóruns deliberativos no Brasil	67
2.1 Cidadania, sistema político e aprofundamento democrático no Brasil	69
2.1.1 As origens históricas e constitucionais do sistema político brasileiro	72
2.1.2 Ambiente político de redemocratização, momento constitucional e democracia renovada	75
2.2 Os fóruns deliberativos e a nova agenda governança democrática municipal: discussão, argumentação e <i>accountability</i> pública.	79
2.2.1 Estado, mercado e sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e a cidadania democrática	79
2.2.2 Uma nova agenda para as cidades brasileiras: da “cidade neoliberal” à utopia urbana	86
2.3 Gestão municipal democrática e orçamento participativo: experiências brasileiras de partilha de poder	96
2.4 Participação qualitativa, deliberação pública e efetividade deliberativa	100
3. A experiência de administração municipal compartilhada em João Pessoa (PB): o paradigma da construção da “res pública”	108
3.1 O novo modelo de agenda de governança municipal com transparência pública e as suas esferas de atuação	109
3.2 Participação democrática e governança: em busca de uma esfera pública como espaço para deliberação e ampliação do sistema democrático	113
3.2.1 O Orçamento Democrático como base estruturante das esferas de atuação da agenda de governança municipal de João Pessoa (PB)	116
3.2.2 A dinâmica e os resultados gerados pelas esferas de atuação da nova agenda de governança municipal de João Pessoa (PB)	128
3.3 O perfil da representação política e da participação social da agenda de governança compartilhada (co-gestão) após a reeleição do Executivo municipal em João Pessoa (PB)	135
4. As potencialidades e os limites da experiência deliberativa em João Pessoa (PB) para a condução da nova agenda de governança municipal	142
4.1 Plano estratégico de administração municipal compartilhada e os	

	sentidos deliberativos da nova agenda de governança da Prefeitura Municipal de João Pessoa (PB)	144
4.2	O encontro entre a representação política e a participação social: os resultados práticos da interação ente a participação democrática e a governança	156
4.2.1	O papel e as potencialidades do Orçamento Democrático de João Pessoa (PB) para o sucesso da nova agenda de governança municipal compartilhada	158
4.2.2	As influências e os distanciamentos da experiência deliberativa de João Pessoa (PB) das experiências brasileiras mais marcantes e bem-sucedidas	163
4.3	Os limites da experiência deliberativa de João Pessoa (PB) e os riscos para o alcance do sucesso da nova agenda de governança municipal compartilhada	169
4.3.1	A idealidade de ampliação da participação social e os limites da prática deliberativa da nova agenda de governança de João Pessoa (PB)	170
4.3.2	Os limites institucionais do OD/JP as conseqüências de não concretização dos objetivos de médio e longo prazo da nova agenda	173
4.3.3	Os entraves para a criação de uma nova cultura política e a ampliação da cidadania na comunidade pessoense	175
5.	Considerações finais	179
6.	Bibliografia	187
7.	Apêndices, anexos e outras informações	192

FIGURAS

1.	Zoneamento urbano para a implantação do OD/JP	117
2.	Fluxograma de funcionamento do OD/JP	120
3.	Ciclo do OD/JP	125
4.	Evolução da receita de 2002 a 2008 (novembro)	130
5.	Aplicação de receitas entre 2004-2008	130
6.	Investimentos de 2004 a 2008 (novembro)	131
7.	Evolução dos investimentos em saúde (2002 a 2007)	131
8.	Evolução dos investimentos em educação (2002 a 2007)	132

QUADROS

1.	Princípios Normativos da Deliberação Pública (Sinóptico)	105
2.	Regiões orçamentárias/bairros do OD/JP	118
3.	Número de delegados eleitos por região	122
4.	Atribuições, eleições, penalidades e impedimentos dos delegados e conselheiros do OD/JP	123
5.	Critérios objetivos para determinar as intervenções prioritárias nos bairros de João Pessoa (PB)	127

TABELAS

1.	Distribuição do OP por partido político do prefeito (1997-2000)	97
2.	Prioridades eleitas e a colocação de preferência referente ao exercício de 2005 / 2008	133
3.	Atividades realizadas e público participante durante o ciclo do OD no exercício 2005/2008	133
4.	Atividades extra ciclo do OD e público participante no exercício 2005/2008	134
5.	Comparativo de participações em 2005, 2008 e 2009 nas etapas do OD/JP	164

GRÁFICO

1.	Pesquisa de opinião pública sobre a gestão 2005-2008 em João Pessoa (PB)	135
----	--	-----

APÊNDICE

1. Apresentação dos questionários aplicados aos participantes, delegados e conselheiros do OD/JP

ANEXOS

1. Lei do Orçamento Democrático de João Pessoa (PB)
2. Relatório de Avaliação da Gestão (2005-2008) pelo Executivo Municipal.

LISTA DE SIGLAS

ARENA	Aliança da Renovação Nacional
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CGPPS	Conselho Gestor de Políticas Públicas
CMJP	Câmara Municipal de João Pessoa (PB)
CMP	Central de Movimentos Populares
CUT	Central Única dos Trabalhadores
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IP	Instituições Participativas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEM	Instituto de Previdência do Município de João Pessoa
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
JP	João Pessoa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Estadual
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MLB	Movimento de Luta nos Bairros e Favelas
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
NDV	Núcleo de Defesa da Vida
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OD/JP	Orçamento Democrático de João Pessoa
ONG	Organização Não-Governamental
OP	Orçamento Participativo
OPPA	Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS)
PB	Estado da Paraíba
PDP	Plano Diretor Participativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMJP	Prefeitura Municipal de João Pessoa (PB)
PPA	Plano Plurianual
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SEDES	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SEGAP	Secretaria Municipal de Gestão Governamental e Articulação Política
SETRANSP	Secretaria Municipal de Transparência Pública
TCE/PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
UFPB	Universidade Federal da Paraíba

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se destina à análise das potencialidades e dos limites da nova agenda de governança municipal de João Pessoa (PB) com a participação popular e cidadã, para a ampliação da democracia participativa e o aperfeiçoamento do sistema democrático-representativo pelo enfoque teórico da deliberação pública.

A motivação a se revelar, por parte do autor, destaca-se em primeiro plano pelo desejo de analisar a dinâmica de um novo instrumento de accountability política que possa contribuir para a construção de uma política orçamentária democratizada. A experiência profissional do autor, enquanto auditor fiscal tributário poderá ter a possibilidade de ser fortalecida pelo viés compreensivo da dinâmica de formação do quadro orçamentário municipal.

Em segundo plano, o campo de atuação profissional dos auditores fiscais, modo geral, é do das finanças pública e que, por sua vez, se situa na confluência da ciência e da teoria política, do direito e da economia. O estudo da teoria política remeterá o estudo para as novas centralidades da teoria democrático na contemporaneidade, pelos critérios normativos da ciência política e da sociologia política. Por último, como fato motivador da pesquisa desvela-se a curiosidade de perceber como na nova agenda municipal compartilhada são tratadas as escolhas coletivas e como tais escolhas são operacionalizadas.

O objeto da pesquisa é a experiência de atuação dos atores da sociedade civil em canais de participação direta na gestão pública municipal iniciada em 2005, através do Orçamento Democrático da Prefeitura Municipal de João Pessoa (PB), instituído como uma das coordenadorias da Secretaria Municipal de Transparência Pública (SETRANSP). O recorte temporal da pesquisa compreende o período estabelecido entre os anos de 2005 a 2010.

O ingresso no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da UFPB se deu em março de 2007 e, por questões de prorrogação de prazo e mudança na orientação, a defesa veio ocorrer somente em maio de 2013, quando na verdade deveria ter ocorrido em setembro de 2011. Contudo, os anos de estudo das disciplinas (2007-2008), o Estágio Doutoral em Coimbra (2009) foram concluídos dentro do prazo normal. A pesquisa de campo, especificamente na conclusão das entrevistas, foi estendida até julho de 2011, em razão das eleições de 2010 que contou com a participação do então prefeito reeleito de João Pessoa (PB) como candidato a

governador. Este fato dificultou um pouco prejudicando o trabalho de campo, principalmente na aplicação de questionários e agendamento de entrevistas com diversos atores envolvidos na experiência participativa em epígrafe.

A primeira rodada de entrevistas e aplicações de questionários data de 2007 e a última de 2011. Não obstante, não houve maiores prejuízos quanto a seguir o roteiro metodológico da pesquisa.

Pela análise das potencialidades e dos limites, a pesquisa procura responder de que forma a nova agenda de governança municipal de João Pessoa (PB) contribui para a transformação do poder local em um poder articulado com o corpo social, numa gestão que universalize os direitos da cidadania.

A partir de uma reflexão teórica e crítica, serão examinados a construção e o desenvolvimento da referida agenda de governança compartilhada de João Pessoa (PB), tendo como desdobramento inicial o levantamento dos fatores determinantes que contribuíram para a emergência dessa nova agenda, tais como: a vontade política do Executivo municipal, a capacidade financeira, a institucionalidade do Orçamento Democrático como instrumento deliberativo condutor da agenda e a base associativa que, em conjunto com a participação popular e cidadã, formam os sujeitos deliberantes da esfera informal no processo de deliberação pública. Serão verificados os resultados práticos das esferas de atuação ou os eixos temáticos do planejamento estratégico da gestão.

Como desdobramento final, será analisado o desenvolvimento da primeira esfera de atuação da nova agenda, que se refere à conjugação da participação democrática com a governança, estruturada e conduzida pelo Orçamento Democrático de João Pessoa (OD/JP). Nessa etapa, o olhar do pesquisador se volta para a caracterização e dinâmica da participação e do perfil dos sujeitos deliberantes, assim como para a percepção deles sobre o OD/JP.

O Orçamento Democrático é um fórum deliberativo; portanto, uma esfera pública para o encontro e a troca de razões públicas entre o Estado e a sociedade e que pode promover um novo sentido ao aprofundamento democrático nas sociedades contemporâneas – embora apresente contradições quando é transformado em fórum articulador de outros processos deliberativos ampliados.

O Orçamento Democrático de João Pessoa apresenta um formato muito aproximado do Orçamento Participativo, termo mais comumente conhecido na literatura sociológica e política. A variação de “participativo” para “democrático” é apenas uma

razão de mudança de nome em João Pessoa, e não de sua substância. O orçamento democrático ou participativo é uma inovação democrática brasileira que se estendeu até para fora do país como uma experiência para o exercício da deliberação pública.

Sua implantação em agendas de governança municipal no Brasil se deu através de gestões municipais preocupadas com a adequação do Estado local para o enfrentamento do desequilíbrio financeiro e orçamentário e das desigualdades sociais em um momento de crise econômica, globalização, consolidação da ideologia neoliberal e de efervescência política (1985-1995). A busca de um novo sentido para a cidadania com direitos universalizantes provocou a abertura do Estado local, em princípio por gestões municipais do campo democrático e popular, e a incorporação de instrumentos deliberativos legalizados pela Constituição Federal de 1988, como os conselhos de políticas públicas, e também os não legalizados institucionalmente, como as experiências de orçamentos participativos.

A teoria democrática contemporânea passou a ser revisitada, a partir dos anos 1990, por teóricos deliberacionistas que abriram espaços para a investigação da formação de esferas públicas de discussão ampliada que aproximam as instâncias formais do governo e os espaços informais de discussão entre cidadãos. Nesse sentido, novos espaços públicos são criados para a discussão e a argumentação de conflitos políticos e sociais travados nas sociedades contemporâneas. Normativamente, ou em caráter de desejabilidade, cidadãos livres e iguais trocam razões na procura de um sentido radical de justiça social.

A democracia deliberativa tem se ambientado em fóruns, entre o Estado e a sociedade, na promoção de valores e crenças que permitam chegar a decisões justificadas e respaldadas pelos atores sociais e políticos através de mecanismos procedimentalistas e dialógicos da deliberação pública.

No Brasil, as experiências deliberativas mais comuns e visíveis são os fóruns dos conselhos gestores de políticas públicas e dos orçamentos participativos. Os orçamentos participativos tendem a ser mais abertos à participação por não limitá-la somente aos representantes das organizações da sociedade civil. No orçamento participativo há a possibilidade da ampliação da participação cidadã. No entanto, esses fóruns deliberativos enfrentam duas questões problemáticas que promovem o distanciamento de um novo sentido para a cidadania e a democracia: seriam o aprofundamento das desigualdades sociais e o histórico de autoritarismo do Estado brasileiro que fortalecem a cultura política do favor (clientelismo), e não do direito a ter direitos.

O modelo neoliberal consolidado no Brasil com mais ênfase nos anos 1990 não criou as desigualdades sociais, e sim as aprofundou ainda mais. As desigualdades sociais que minam a aquisição dos direitos de cidadania ou que os invertem e dificultam o aprofundamento democrático foram, ao longo dos anos, fomentadas pelo próprio Estado, subsumindo a sociedade civil.

A construção de uma nova agenda de governança municipal em João Pessoa se pautou, em proposição, no “paradigma da res publica” para informar à comunidade que a prática democrática seria alterada pela interação entre a participação democrática e a governança. O lugar apropriado para que aconteça tal interação é na esfera pública. É na esfera pública, no sentido da deliberação argumentativa, que cidadãos livres e iguais trocam razões, razões públicas no sentido de tornar as decisões governamentais legitimadas democraticamente. É também na esfera pública que as instâncias formais do governo interagem com as instâncias informais da sociedade civil, em fóruns deliberativos onde a participação precisa ser cada vez mais qualificada para que a efetividade deliberativa se constitua numa realidade concreta.

A construção da agenda de governança compartilhada em João Pessoa já contou de imediato com a possibilidade de potencializar a sua atuação, por ter já se passado quase vinte anos das primeiras experiências participativas no Brasil. O Orçamento Participativo de Porto Alegre se constituiu numa experiência notável tanto nacional como internacionalmente quando foi implantado em 1989. A incorporação da participação social no governo federal a partir de 2003 também tem a sua importância para a agenda de João Pessoa. De tal forma que muitas experiências podem servir de exemplos negativo e positivo. Por outro lado, pesa-lhe a responsabilidade de experimentar um processo participativo em um contexto de desigualdades acentuadas.

O sentido de governança também mudou e mudou porque vivemos numa era da desconfiança e a legitimidade precisa ser assegurada pelas sociedades contemporâneas complexas. As decisões governamentais precisam ser legitimadas, as escolhas são coletivas e pautadas pelo interesse público. A análise da agenda de governança de João Pessoa, a verificação de suas potencialidades e limites deve seguir os novos critérios normativos da teoria sociológica e política. Estes novos critérios normativos enxergam a qualidade participativa como o caminho para a concretude da efetividade deliberativa.

A participação não é mais somente uma categoria prática ao sabor das circunstâncias e das demandas emancipatórias numa sociedade de desiguais como a brasileira. Também a participação não é mais uma categoria teórica amorfa nas

entranhas da teoria democrática. A participação teórica se cruzou com participação prática, numa práxis participativa a serviço do bem comum.

A sociedade brasileira tem um histórico de produção de desigualdades políticas, sociais econômicas, regionais, raciais e etc., e etc.; A evolução do sistema político por longos anos foi lenta, a democracia que foi transformada em uma deseabilidade desde o início do século passado, no Brasil foi prejudicada por quase três quartos do século XX, a herança do autoritarismo, da cidadania invertida arrastou grande parte da população para a convivência com a insegurança e a exclusão.

A luta pela cidadania ativa, pela redemocratização do país, fez do Brasil um grande laboratório para experiências de inovação democrática. A participação tem uma história entre nós brasileiros, de popular à cidadã foi influenciando nos caminhos da democracia, esta ultrapassou as suas lições pela quantificação, percebeu o respeito a ser tributado aos ideais da cidadania ativa, reforçando em si o ideário deliberacionista em respeito ao aspecto qualitativo da participação democrática.

Teorizar sobre a experiência participativa de João Pessoa principia por reconhecê-la como uma experiência ou um fato histórico, portanto, contextualizado. O ambiente em que se insere a nova agenda de governança municipal respeita aos tempos atuais, a sua construção data de 2005. A teoria sociológica e política têm muito sobre ela a dizer. O pesquisador irá ao encontro desses novos aportes teóricos, em seguida procurará uma justificativa histórica à motivação da estratégia da agenda, buscará o conhecimento do objeto empírico da pesquisa para em seguida confrontá-lo-á com a viva realidade.

A pesquisa documental apontou a construção da agenda numa plataforma estratégica planejada por três eixos estratégicos: participação democrática e governança, desenvolvimento e planejamento urbano e desenvolvimento humano e social.

São três esferas de atuação a ser conduzida pelo Orçamento Democrático, sendo que o próprio orçamento será constituído em fórum deliberativo. Em ordem contrária, a terceira esfera tem natureza distributiva, a segunda respeita ao fortalecimento do Estado local para o enfrentamento dos desafios impostos pelos aspectos conjunturais e a primeira esfera é o lócus da participação, da deliberação e da possível efetividade deliberativa.

O interesse é conhecer a natureza do processo, como um “meio” e não como um “fim” da agenda. E como meio o Orçamento Democrático de João Pessoa – OD/JP –

nasceu como uma coordenadoria da Secretaria de Transparência Pública (SETRANSP), da Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP).

O pesquisador fez seus primeiros contatos com a SETRANSP, com a Coordenação do OD/JP, com a Controladoria Interna, Ouvidoria, com o Gabinete do Prefeito, com a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), com a Secretaria de Gestão Governamental e Articulação Política (SEGAP) e com a Câmara Municipal de João Pessoa (CMJP) no segundo semestre do ano de 2007. A pesquisa documental junto aos respectivos órgãos e a frequência em reuniões, assembleias e atividades extra ciclo foram ações iniciadas também em 2007 e continuadas até dezembro de 2008, data em que o pesquisador foi cursar o doutorado sanduíche em Coimbra, Portugal.

O Estágio Doutoral em Coimbra durou até setembro de 2009, com prazo prorrogado para novembro do mesmo ano. A pesquisa de campo foi retomada em janeiro de 2010, mas o término de aplicação e tabulação dos dados coletados através dos questionários a participantes, delegados e conselheiros do OD/JP aconteceu no final do referido ano (após as eleições estaduais) e início do Ciclo de 2011 do OD/JP.

O pesquisador aplicou no período mencionado, três tipos de questionários nas regiões orçamentárias (14), junto aos participantes, delegados e conselheiros, respectivamente, um total de 82 (oitenta e dois) questionários foram aplicados e recolhidos uma parte ainda em 2010 e outra já em 2011. Foram realizadas entrevistas com gestores secretários (02), equipe técnica do ODJP (03), coordenador do OD/JP (01), vereadores (02), presidentes de associação (07) (01 entrevista direta e gravada, 06 por telefone), Ouvidora (01), jornalistas (02) e articuladores do OD/JP (02), totalizando 20 (vinte) entrevistas.

Os resultados da pesquisa de campo demonstraram que nenhum ciclo anual do OD/JP posterior ao ciclo (2005), superou a quantidade de participantes desse ciclo inicial. No entanto esta participação apresentou um perfil quase inalterado formado na grande maioria por sujeitos deliberantes de classes com histórico de precariedades de pouca escolaridade, e baixo grau de participação em outros fóruns, sindicatos e associações profissionais. Os segmentos médios da sociedade e os trabalhadores sindicalizados não apresentaram índice de participação digno de nota.

No confronto entre os referenciais empíricos e os referenciais teóricos, o pesquisador levou em conta três gerações de estudos sobre as instituições participativas (IPs): a primeira, de viés participacionista com ênfase na quantidade da participação e na distribuição de recursos (inversões de prioridades); a segunda, de viés

deliberacionista com ênfase no modelo deliberativo das IPs para a legitimidade democrática (procedimentalista e dialógico); a terceira também de viés deliberacionista, mas com foco na participação qualitativa e na efetividade deliberativa.

O pesquisador se utilizou de todos os três estudos sobre as IPs. O primeiro estudo sobre as IPs contribuiu, em parte, para a avaliação do OD/JP, pela utilização dos quatro critérios normativos: vontade política da esfera formal (governo), capacidade financeira, institucionalidade e base associativa. A importância da utilização da segunda geração de estudos sobre as IPs foi para focalizar a análise na estrutura e na dinâmica do OD/JP, pelos aportes dos teóricos deliberativo-procedimentalistas e dos teóricos deliberativo-dialógicos. Por último, a utilização dos aportes teóricos da última geração de estudos sobre as IPs deu-se em razão destes se utilizarem dos princípios normativos da deliberação pública com ênfase centrada na participação, deliberação e efetividade deliberativa, numa conjunção de valores a privilegiar a qualidade participativa.

O presente trabalho dissertativo está estruturado em 06 partes: introdução, capítulo 1, capítulo 2, capítulo 3, capítulo 4 e considerações finais.

No primeiro capítulo, discute-se o percurso histórico da democracia no século XX, apresenta-se a base conceitual dos processos deliberativos como ampliação da participação procedimentalista e dialógica para o alcance e o aprofundamento da legitimidade democrática. Por último, são abordados os aportes teóricos sobre a utilização dos modelos de democracia deliberativa em variados campos das sociedades contemporâneas democráticas.

No segundo capítulo, trata-se da reconstrução histórica do processo democrático brasileiro pela emergência da sociedade civil como base conceitual para a colocação dos fóruns deliberativos no Brasil como inovações democráticas fortalecedores do sistema democrático. A busca de um novo sentido para a cidadania no Brasil direciona esse capítulo para o entendimento das origens históricas e constitucionais do sistema político brasileiro e sua evolução. Aborda-se a significação do conceito de participação como categoria prática do cotidiano político brasileiro e enquanto categoria teórica da teoria democrática. Apresentam-se as experiências brasileiras em partilha de poder na relação entre gestão municipal democrática e orçamento participativo. Por último, põe-se em evidência o sentido de participação, deliberação e efetividade enquanto recente aporte teórico para a análise das instituições participativas (IPs).

No terceiro capítulo, analisa-se a experiência de construção e desenvolvimento da nova agenda de governança municipal de João Pessoa (PB), as esferas de atuação ou

os eixos temáticos do planejamento estratégico da referida agenda. Analisa-se o OD/JP como base estrutural da primeira esfera de atuação e condutor da nova agenda, apresenta-se seu formato institucional, analisa-se a dinâmica das esferas de atuação, levantam-se os resultados gerados e, por fim, apresentam os dados da participação no OD/JP.

O quarto capítulo avalia as potencialidades e os limites da experiência deliberativa para a condução da nova agenda de governança de João Pessoa (PB). Analisa-se também o plano estratégico da agenda e os seus sentidos deliberativos, evidencia os resultados práticos da primeira esfera (participação democrática e governança), o papel e as potencialidades do OD/JP, identificam-se as influências e os distanciamentos da experiência deliberativa de João Pessoa das experiências brasileiras mais marcantes e bem-sucedidas e, por fim, expõem-se e analisam-se os limites da experiência deliberativa de João Pessoa e os riscos para o alcance do sucesso da nova agenda de governança à luz dos aportes teóricos que privilegiam a participação qualificada e a efetividade deliberativa como condição de uma possível agenda de governança municipal conjugada à participação popular e cidadã com objetivo de gerar comunidade e cultura política voltada para os benefícios da cidadania ativa.

Nas considerações finais, há um retorno aos pontos centrais dos aportes teóricos sobre a deliberação pública, sobre a importância dos fóruns deliberativos para a ampliação da participação direta para apontar os verdadeiros sentidos deliberativos, a participação produzida ou mantida pela experiência de OD/JP e a apresentação sucinta das potencialidades e dos limites da nova agenda de governança de João Pessoa (PB).

1 – TEORIA DEMOCRÁTICA, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO PÚBLICA

Uma importante literatura tem apontado para a centralidade dos processos deliberativos na teoria democrática contemporânea: as contribuições de Jürgen Habermas, John Rawls, James Bohman, Joshua Cohen, Seyla Benhabib, Simone Chambers, Ângela Cristina Salgueiro Marques, Cláudia Feres Farias, Leonardo Avritzer, dentre outros, consistem em uma base para a elucidação dos aspectos teóricos e empíricos da deliberação pública. Nas palavras de Marques:

O tema da deliberação pública apresenta-se hoje como referência fundamental para pesquisadores que desejam investigar como a formação de uma esfera pública de discussão ampliada pode contribuir não só para a construção de um sistema democrático marcado pela aproximação entre instâncias formais do governo e espaços informais de discussão entre os cidadãos, mas também para um melhor entendimento e abordagem apropriada dos conflitos políticos e sociais travados nas sociedades contemporâneas (MARQUES, 2009, p.11).

A partir dos anos 1990, a teoria democrática contemporânea tem sido revisitada por teóricos que veem na deliberação pública a possibilidade de ampliação da democracia participativa e da melhoria das soluções apresentadas pela democracia representativa. Através da deliberação, novos espaços públicos de discussão e argumentação são criados para a troca de razões entre cidadãos livres e iguais na procura de um sentido radical de justiça social.

De modo muito frequente, para Marques (2009), a deliberação é acionada por permitir aos interlocutores uma construção negociada e racional de uma melhor compreensão de um problema público. A democracia deliberativa tem se ambientado em fóruns entre o Estado e a sociedade.

No Brasil, as experiências mais visíveis que ilustram os processos deliberativos são os fóruns dos Conselhos de Políticas Públicas e dos Orçamentos Participativos. Nos Estados Unidos, os planos de conservação ambiental são típicos arranjos deliberativos (AVRITZER, 2000). No caso da Índia, são os Panchaiats (SANTOS & AVRITZER, [2003], 2009). No Reino Unido, um bom exemplo é a discussão ampliada, entre as instâncias informais dos cidadãos e a Câmara dos Comuns, sobre a negação de

financiamento para a fabricação e uso de novas drogas, especificamente no caso dos antigripais (GUTMANN & THOMPSON, 2009)¹.

As razões plausíveis para o entendimento de que a construção teórica sobre a democracia contemporânea ultrapassa a questão da participação democrática, numa conjugação propositiva desta com os referenciais da deliberação pública, são apresentadas por Avritzer (2000) e Marques (2009). Os dois autores expressam que essa conjugação está intimamente ligada à esfera pública como espaço de desenvolvimento da base argumentativa que suplantou o ideal decisionista e sua natural propensão a estancar na regra da maioria.

A deliberação na teoria democrática foi revigorada pelo advento da formação da modernidade política ocidental. Os ideais filosóficos do Iluminismo, principalmente pelas vias do pensamento de Rousseau, deram-lhe uma significação que enalteceu o aspecto decisório. Assim, a decisão como elemento central do processo de deliberação é herdeira do pensamento de Rousseau, fundamentada pelas ideias liberais do século XIX, tendo se consolidado na primeira metade do século XX, através do pensamento de Max Weber, Schumpeter e Downs (AVRITZER, 2000).

No entanto, na teoria democrática o conceito de deliberação assumiu outra significação: a de base argumentativa, que tem em Rawls e Habermas dois expoentes basilares.

O pensamento de Rawls contribui para se pensar sobre o sentido de justiça ou sobre as políticas democráticas em uma sociedade justa. O conceito de “razão pública”, em separado da “razão privada”, é a razão dos cidadãos em partilha de igual cidadania (COHEN, 2009). Em Habermas, o uso público da razão faz com que haja uma relação bem estabelecida entre a participação e a argumentação pública, motivada pela formação da esfera pública (BOHMAN, 2009), um termo muito utilizado pela sociologia política em suas interpretações recentes.

Precede às interpretações recentes da sociologia política, a percepção do nascimento do moderno sistema social alicerçado por duas instituições fundamentais: o Estado racional burocratizado e o mercado competitivo capitalista. Uma outra instituição fundamental da sociedade moderna, a partir das primeiras décadas do século

¹*Deliberative Democracy Beyond Process*, originalmente publicado em 2002, em *The Journal of Political Philosophy*, traduzido e publicado no Brasil em 2009 por Ângela Cristina Salgueiro Marques, no livro *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*, como “Democracia deliberativa para além do processo”.

passado, começou a ser teorizada de forma sistematizada, qual seja, a sociedade civil ou a esfera pública (SOUZA, 2000, p. 59).

Ainda para o autor acima, as análises de Jürgen Habermas sobre as estruturas específicas de funcionamento da esfera pública, talvez tenha sido a maior contribuição do filósofo ao pensamento sociológico e, que perpassou toda a sua carreira acadêmica. Nos anos sessenta do século passado, Habermas inicia os estudos sobre as funções políticas da esfera pública, partindo de um caso-modelo: o desenvolvimento inglês.

Uma esfera pública funcionando politicamente aparece primeiro na Inglaterra na virada para o século XVIII. Forças que querem então passar a ter influência sobre as decisões do poder estatal apelam para o público pensante a fim de legitimar reivindicações ante esse novo fórum (HABERMAS, [1962]², 1984, p. 75).

Com a publicação da *Teoria da ação comunicativa* (1981), Habermas transfere uma argumentação própria da sociologia interpretativa para os domínios da política, aproximando-a da discussão acerca da democracia deliberativa. Isso significa a proposição para o problema sociológico da produção da ordem que envolva o consenso argumentativo das partes sobre as características da ordem social em disputa ou, mais ainda, uma tentativa sociológica de reincorporar a argumentação no mundo social (AVRITZER, 2000).

Numa linha de aproximação do sentido de deliberação em Rawls e Habermas, Cohen diz que “o ideal de democracia deliberativa é um ideal familiar e tem sido enfocado na recente discussão sobre o papel de concepção republicana de autogoverno, ao dar forma à tradição constitucional americana e à lei pública contemporânea” (2009, p. 86).

James Bohman põe em pauta que o conceito de deliberação é clássico e pensado por Aristóteles. “Mas, como a democracia direta, o ideal de deliberação aristotélico pressupõe uma comunidade política pequena e homogênea” (BOHMAN, 2009, p. 31)³.

²Esfera pública é o tema central da tese de livre docência de Habermas, *Mudança estrutural da esfera pública*, datado de 1962. Nesse livro, encontramos em germe todos os temas que iriam concentrar os seus esforços nas décadas seguintes (SOUZA, 2000, p. 60)

³*What is Deliberation? A Dialogical Account*, originalmente publicado, no livro *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*, em 1996, traduzido e publicado no Brasil em 2009 por Ângela Cristina Salgueiro Marques, no livro *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*, como “O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica”.

Seyla Benhabib e Maeve Cooke são teóricas estritamente habermasianas da democracia deliberativa. Benhabib associa a deliberação a “uma rede de múltiplos espaços de formação e de disseminação de opiniões, associados de maneira não coercitiva e que se interceptam em dinâmica de comunicações livres e espontâneas” (2009, p. 119)⁴. Cooke entende a deliberação como “uma troca de argumentos livre de constrangimentos que envolve o uso prático da razão e sempre leva potencialmente à transformação de preferências” (2009, p.144).

A teoria política tem mostrado que os primeiros estudos sobre a noção de deliberação pública, a partir da segunda metade do século XX, têm sua base conceitual em Habermas.

Nos últimos quinze anos, a teoria deliberativa tem-se constituído como principal objeto de investigação de vários campos acadêmicos. Dentre os trabalhos desenvolvidos nos campos da Ciência Política e da Filosofia Política, destacam-se, principalmente, as pesquisas européias e norte-americanas voltadas para uma reflexão crítica acerca dos procedimentos democráticos propícios à prática deliberativa nas sociedades contemporânea (MARQUES, 2009, p.12).

No Brasil, Leonardo Avritzer é um dos autores que têm contribuído com o tema da deliberação pública e a sua relação com a teoria democrática. Seus estudos sobre as experiências nacionais de participação social (AVRITZER, 2000; 2009a) são importantes para o entendimento do debate democrático estabelecido no segundo período de redemocratização do País (acentuado após a promulgação da Constituição Federal de 1988).

As teorias da democracia deliberativa podem ser divididas em duas fases: na primeira, que compreende os anos 1990, os principais teóricos discutiram o conceito de deliberação. Já nos últimos dez anos, o foco dos principais artigos sobre a democracia deliberativa passou a ser a sua factibilidade empírica (AVRITZER, 2009-a, p.9)⁵.

Um bom destaque no País sobre a factibilidade empírica são os estudos sobre as inovações democráticas no Brasil (AVRITZER& NAVARRO, 2003).

⁴*Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy* (1996), originalmente publicado em *Democracy and Difference – Contesting the Boundaries of the Political*, traduzido e publicado no Brasil em 2009 por Ângela Cristina Salgueiro Marques, no livro *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*, como “Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática”.

⁵ *Em prefácio à obra de Ângela Cristina Salgueiro Marques, no livro A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativa, publicado em 2009.*

O presente capítulo se subdivide em três seções. A primeira focaliza o percurso histórico da democracia no século XX. A segunda apresenta a base conceitual dos processos deliberativos como ampliação da participação sob duas perspectivas teóricas deliberacionista: a procedimentalista e a dialógica. A terceira versa sobre os princípios teóricos que sustentam a teoria democrática deliberativa ou precisamente o que é a democracia deliberativa e como ela tem sido utilizada em variados campos da vida social contemporânea.

1.1 - Teoria democrática contemporânea: da desejabilidade da democracia à perda de centralidade da deliberação decisionística na democracia representativa liberal.

O século XX foi o século da desejabilidade da democracia (SANTOS & AVRITZER, [2003], 2009). Nesse século, em três momentos, a teoria democrática sofreu mudanças significativas para a vida social nas sociedades contemporâneas.

O primeiro momento se estendeu até os finais dos anos 1960 e início dos anos 1970 (PATEMAN, 1992). Nas cinco primeiras décadas do século passado, a democracia representativa liberal se tornou hegemônica, e o reflexo dessa hegemonia só foi arrefecido quando a decisão pela regra de maioria parou de ser consensual.

O segundo momento compreende uma fase intermediária ou de gestação dos aportes teóricos dos recentes processos deliberativos. John Rawls e Jurgen Habermas recuperaram uma dimensão de debate público em suas principais obras (AVRITZER, 2000).

O terceiro momento se constitui na fase em que o debate público incorpora a noção de razão pública e esfera pública de forma ampliada. Os processos deliberativos emergiram em vários campos sociais, políticos e econômicos, de forma que a teoria democrática deliberativa mudou do estágio de “pronunciamento teórico” para o de “teoria aplicável” (CHAMBERS, 2009).

Nesta seção trataremos do primeiro momento, ficando os dois últimos momentos para as próximas seções.

Verdadeiramente, o ceticismo weberiano expresso em relação à democracia demandou as soluções schumpeterianas, cujas origens remontam a Rousseau. As soluções de Schumpeter, em *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942), tornaram-se dominantes na teoria democrática no século passado, sob a forma da concepção decisionística de deliberação, passando a ser utilizadas por todos os autores pertencentes

ao “elitismo democrático”, a exemplo de Anthony Downs, Giovanni Sartori e Norberto Bobbio (AVRITZER, 2000).

A importância do pensamento schumpeteriano para os demais autores acima mencionados é, na visão de Pateman, “de indubitável importância, pois a sua noção de teoria clássica, a caracterização que ele fez do método democrático e os papéis da participação nesse método tornaram-se quase universalmente aceitos nos textos posteriores” (1992, p. 29). A autora refere-se à teoria clássica, sob o ponto de vista de Schumpeter, como uma teoria do século XVIII, que tem como pensadores respectivos: Rousseau, James Mill, Bentham e John Stuart Mill. Ainda para Carole Pateman, “esses teóricos, em tese, eram partidários de uma democracia participativa em detrimento de uma democracia representativa” (PATEMAN, 1992).

Essa declaração merece ressalva. Quando Schumpeter revisita a teoria clássica e a expõe como um “mito”, não significa que ele a tenha abandonado. O argumento de que se utiliza para tal empreitada é de que o método político configura-se como um “sistema institucional” para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva das elites pelos votos do povo (SCHUMPETER, 1961, p.328).

Rousseau identifica o processo de formação da vontade geral como o processo da vontade da maioria e, uma vez aferida essa vontade, a posição perdedora nada mais é que um erro – então, a ideia é a de que a decisão é o elemento central do processo deliberativo. Schumpeter tomou em conta a lição de Rousseau, e desse modo o papel do processo argumentativo na formação da vontade geral não lhe seria nada mais que uma ficção (AVRITZER, 2000, p. 30).

Ao procedimentalismo schumpeteriano, seguem vários teóricos e um destes é Giovanni Sartori, ao ressaltar que a desilusão do homem contemporâneo com a democracia é fato e que é também uma reação a promessas inalcançáveis, faz a ligação entre o primeiro e o último dos procedimentalistas eleitorais: Schumpeter e Norberto Bobbio (ROSANVALLON, 2007).

Outro teórico da democracia contemporânea que segue a lógica schumpeteriana de perceber a democracia como um método político – portanto, seguidor do procedimentalismo eleitoral – é Norberto Bobbio. O referido autor não obscurece a possível complementaridade entre democracia representativa e democracia participativa. Contudo, em sua obra *O futuro da Democracia* (1984), esforça-se por indicar a estrada

capaz de conduzir ao alargamento da democracia, sem desembocar necessariamente na democracia direta (BOBBIO, [1984], 2004, p. 76).

A teoria de Norberto Bobbio não faz menção nem à possibilidade de aperfeiçoamento da democracia representativa pelos processos da deliberação argumentativa, nem acredita que essa mesma deliberação argumentativa possa contribuir para a ampliação da participação democrática. Ele apenas salienta que a democracia direta não é suficiente pelo fato de que seus dois institutos – a assembleia dos cidadãos deliberantes sem intermediários (democracia de Rousseau) e o referendium – não podem dar conta do funcionamento do Estado moderno em sua complexidade, nem em conjunto, nem em separado ([1984], 2004, p. 65).

Os teóricos da democracia deliberativa para a legitimidade democrática, em parte, também comungam com essa ideia, “pois nenhuma sociedade moderna pode organizar seus assuntos segundo a ficção de uma assembléia de massa, conduzindo suas deliberações em público e coletivamente” (BENHABIB, 2009, p. 119). No entanto, Bohman acrescenta que “os teóricos deliberativos precisam defender os antigos populares e agora quixotescos ideais de democracia participativa” (2009, p. 44).

Para Bobbio ([1984], 2004, p. 70), uma coisa é certa: os dois grandes blocos de poder descendente e hierárquico das sociedades complexas – a grande empresa e a administração pública – não foram até agora sequer tocados pelo processo de democratização. E, enquanto esses dois blocos resistirem à agressão das forças que pressionam a partir de baixo, a transformação democrática da sociedade não pode ser tomada como completa.

Nesse ponto, as análises de Norberto Bobbio ([1984], 2004) se esvaziaram um pouco de conteúdo e praticidade. A grande empresa pode até ainda se sentir intacta ou protegida pela globalização financeira em seus interesses, mas não em termos de manutenção de sua estrutura aos moldes da regulação fordista. Quanto ao fato de a administração pública não ter sido sequer tocada pelos processos de democratização, hoje isso é um engano. Os estudos sobre a mudança na administração pública brasileira têm demonstrado ser possível a contenção das “caixas-pretas” dos “segredos burocráticos” (DANIEL, 2002).

No Brasil, nos recentes anos, os governos, principalmente federal e municipal, têm se esforçado para abrir mais o Estado.

Foi a competência da burocracia pública brasileira que permitiu ao Brasil ser o primeiro país em desenvolvimento do mundo a começar sua reforma administrativa... A administração pública passou a ser uma atividade essencialmente política. O gestor público nas democracias modernas não é um mero aplicador de leis e políticas públicas definidas pelos políticos eleitos, mas alguém que toma decisões com autonomia tendo em vista o valor fundamental da política – o interesse público (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 12).

Como um exemplo, as administrações públicas municipais brasileiras, muito antes, como também depois da reforma administrativa de que fala Bresser-Pereira, já haviam sido tocadas pelos processos democráticos em fóruns para novos arranjos deliberativos, a exemplo dos conselhos de políticas públicas e dos orçamentos participativos (AVRITZER, 2000; DANIEL, 2002; GENRO, 2002; SOARES & GONDIM, 2002; AVRITZER & NAVARRO, 2003).

Contudo, o compromisso de Norberto Bobbio continua fiel ao procedimentalismo eleitoral de Schumpeter, que transformou a democracia em um método político para construção de governos (PATEMAN, 1992).

O individualismo metodológico tão precioso à teoria da escolha racional foi fundamental para que a democracia em Schumpeter fosse anunciada como um método para construir governos, uma visão elitista e economicista da política (ROSANVALLON, 2007). A noção de competição entre as elites em busca do voto, sendo este a única possibilidade de participação, repercute na obra de Anthony Downs que, por sua vez, fornece um formato definitivo ao procedimentalismo eleitoral (AVRITZER, 2000).

Esse formato final carrega consigo a suposição de racionalidade individual como capacidade de formar um *ranking* de preferências e de relacionar preferências por eles detidas com as propostas políticas feitas na sociedade pelas elites políticas. Essa formulação própria de Anthony Downs em *An Economic Theory of Democracy* (1956) põe abaixo de vez a forma argumentativa na teoria democrática.

O ceticismo em relação às formas argumentativas de deliberação, que tem sua origem em Weber, irá se acentuar ao longo da primeira metade do século XX, na medida em que a democracia como forma de organização entra em crise na Europa. Esse processo terá como consequência tornar os Estados Unidos o centro da política democrática. Dois autores serão centrais na teorização dessa transição, Joseph Schumpeter e Anthony Downs. Em ambos os casos as suas formulações visando à reconstrução da teoria democrática irão implicar a acentuação dos elementos anti-deliberativos (AVRITZER, 2000, p. 30).

Após a Segunda Grande Guerra, a desejabilidade da democracia como forma de governo tornou-se um fato incontestável sem, contudo, deixar de implicar em restrição às formas de participação e soberania ampliada em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (SANTOS & AVRITZER, [2003], 2009, p.40).

As razões para a consolidação dessa hegemonia são ancoradas em três elementos decisionísticos e antiargumentativos: a noção de que as diferenças culturais não podem ser resolvidas por meio da argumentação; a defesa de uma inter-relação estreita entre administração não participativa e preservação da complexidade; e a ideia de que o processo eleitoral consiste na aferição de preferências individuais pré-formadas (AVRITZER, 2000, p.31)

No começo do último quartel do século passado, a suspensão da ideia de bem comum sustentada pelos procedimentalistas eleitorais (Schumpeter, Downs e Bobbio) entrou em colapso a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, na busca de uma nova institucionalidade da democracia (SANTOS, 2003).

A perda de centralidade da concepção de deliberação por decisão, pela regra da maioria, fez com que fosse almejada para as sociedades contemporâneas uma nova gramática para o político e o social. Para Santos & Avritzer ([2003], 2009) significa a abertura de espaço para a contestação da capacidade de resposta do modelo hegemônico-liberal. Para Rosanvallon (2007), emerge a responsabilidade por um alargamento do campo de análise política da democracia, que leva em consideração as reações da sociedade às disfunções originais dos regimes representativos.

O mal-estar da representação nas sociedades contemporâneas e complexas direciona os governos democráticos a percorrer caminhos que lhes venham assegurar a sua legitimidade não mais pelo procedimentalismo eleitoral (regra da maioria), mas por outras vias procedimentais. Na próxima seção, serão apresentados a base conceitual que se reporta aos modelos deliberativos procentimentalista e dialógico para a legitimidade democrática.

1.2 - A base conceitual dos processos deliberativos e os modelos procedimentalista e dialógico para a legitimidade democrática

As teorias que sedimentam a base explicativa da virada da deliberação decisionística para a argumentativa são as de John Rawls e Jürgen Habermas – essa assertiva é consensual entre os teóricos contemporâneos da deliberação pública. Alguns desses autores partem dos aportes dos dois filósofos para justificar suas teorias, a exemplo de James Bohman e Joshua Cohen. “De maneira geral, os principais estudos sobre a noção de deliberação pública têm sua base conceitual marcada pelos trabalhos do filósofo Jürgen Habermas” (MARQUES, 2009, p.12)

Esta seção não se aprofunda nas considerações críticas sobre as teorias contemporâneas de deliberação pública que se aproximam ou se afastam das concepções argumentativas de Rawls e de Habermas, mesmo porque é factível que nenhuma teoria pode ser exclusivista quanto a referências basilares para aquilo que pretende alcançar em sua objetividade. Portanto, as três subseções a seguir objetivam: (1) apresentar as contribuições desses dois filósofos para a fundamentação dos princípios teóricos principais que sustentam a teoria democrática deliberativa; (2) apresentar a deliberação pública pelo viés procedimentalista; e (3) apresentar a abordagem dialógica da deliberação pública.

1.2.1 – As contribuições de Rawls e Habermas para a sustentação da teoria democrática deliberativa

Os três elementos da democracia deliberativa, para Rawls (2001), são: a razão pública; a estrutura constitucional das instituições democráticas; o conhecimento e o desejo dos cidadãos de concretizar o seu ideal de conduta política seguindo a razão pública. Esse enunciado é o resultado de uma mudança na concepção primeira do autor sobre a deliberação, defendida em *Uma teoria da justiça* (1971).

John Rawls é, certamente, um autor de transição entre uma concepção decisionística de deliberação e uma concepção argumentativa [...]. Em outras obras, ele supõe que as diferenças culturais são parte de uma condição de pluralismo que supõe a argumentação e a deliberação (AVRITZER, 2000, p.32).

A racionalidade deliberativa entendida por Rawls, em *Uma teoria da justiça*, baseava-se na teoria da escolha racional. O autor a coloca em questão em 1985, ao publicar *Justiça como equidade*, numa forte concepção de racionalidade, muito embora

não tivesse ainda introduzido a distinção entre racionalidade e razoabilidade (ROUANET, 2011).

A teoria da escolha racional carrega uma herança forte do utilitarismo; em sendo assim, o indivíduo busca maximizar suas escolhas e preferências. Quando a escolha é coletiva, emerge a concepção de equilíbrio reflexivo, onde os interesses são defendidos de maneira argumentativa e pública. Em *Liberalismo político*, Rawls introduz a ideia de razoabilidade, que vai implicar o conceito de razão pública.

Os quase 20 anos que separam a ‘Teoria da justiça’ de o ‘Liberalismo político’ implicaram uma mudança de posição, cujo significado para a teoria rawlsiana foi de fundamental importância. A teoria rawlsiana passa de uma posição de acordo com a qual o grande conflito societário é o conflito de interesse entre indivíduos iguais para a suposição de que o problema central das sociedades é o da diferença de concepções entre os indivíduos acerca de seus valores e concepção morais (AVRITZER, 2000, p. 33).

A compreensão dos termos rawlsianos, em *Uma teoria da justiça*, como “posição original” e “véu da ignorância”, são importantes para o entendimento de que a deliberação faz parte e está presente em todas as etapas do processo da democracia constitucional bem-ordenada. As diferenças entre as partes na “posição original” são por elas desconhecidas. O “véu da ignorância” é progressivamente retirado, até sua ausência completa na última etapa do referido processo abaixo detalhado. A síntese dessas etapas pode ser compreendida da seguinte forma:

Primeira etapa, da “posição original” e da escolha, pelos agentes, dos princípios que nortearão a sociedade do futuro para que ela seja considerada justa. Segunda etapa, da elaboração da constituição, de acordo com os princípios – princípio da liberdade igual para todos e princípio da diferença – encontrados na primeira etapa. Terceira, depois da legislatura, na qual as leis específicas são votadas, de acordo com o que foi decidido nas etapas 1 e 2. Na quarta etapa passa-se à aplicação das leis aos casos particulares por parte de juízes e administradores, bem como à obediência às leis por parte dos cidadãos (RAWLS, 2002, p. 195-201).

A concepção de deliberação acima é decisionística ao subestimar a diferença e a necessidade de se argumentar sobre ela.

Rawls reconhece as diferenças entre os indivíduos e de que os mesmos discordam sobre os termos básicos da sua associação, mas supõe que tais diferenças podem ser suspensas no momento da discussão na posição original acerca de uma concepção de justiça. A

solução que Rawls dá esse problema em ‘Liberalismo político’ não chega a ser totalmente deliberativa, embora rompa com o elemento decisionístico da deliberação, mas supõe uma concepção deliberativa e argumentativa mínima, uma vez que o processo de formação de preferências continuaria sendo individual (AVRITZER, 2000, p. 32).

O fato de que os procedimentos argumentativos devem eles mesmos se tornar o foco de uma sociedade governada por um consenso sobreposto será o resultado da teoria rawlsiana levada ao limite (COHEN, 1993 *apud* AVRITZER, 2000, p. 35). Um ponto importante observado por Avritzer (2000) é que “tal idéia exigiria algo que nós não encontramos em Rawls, que seria uma teorização dos fóruns nos quais a deliberação argumentativa teria lugar em uma sociedade democrática”.

Os fóruns deliberativos, a exemplo dos orçamentos participativos no Brasil, são experiências argumentativas por natureza. Vale lembrar que Jürgen Habermas é um teórico que trabalha a ideia de argumentação.

A teoria habermasiana encontrou grande aceitação entre os principais teóricos deliberativos, pois ela valoriza a necessidade de articularmos dois processos que anteriormente eram percebidos como dinâmicas opostas: o discurso institucional e a conversação cívica entre os cidadãos (MARQUES, 2009, p. 12).

A percepção de oposição entre o discurso institucional e a conversação cívica entre cidadãos foi perdendo a consistência quando a noção de “espaço público” ganhou corpo nas ciências sociais. Habermas, em seu primeiro momento teórico, ao escrever *A transformação estrutural da esfera pública*, em 1962, manifesta a preocupação com a formação de uma esfera para a argumentação. No caso-modelo do desenvolvimento inglês, e especificamente, na Inglaterra pós-revolucionária, salienta o autor;

A antítese entre os interesses ia além da esfera do capital propriamente dito, atingia camadas mais amplas exatamente à medida que o modo de produção capitalista se impunha; e já que das mesmas camadas havia se originado, entretanto um público pensante, era natural que o partido que, num certo momento, fosse o mais fraco, estivesse disposto a levar o conflito para a esfera pública. Por volta da passagem do século [XVIII], a querela entre os partidos chegou mesmo a atingir a população sem direito a voto (HABERMAS, [1962], 1984, p. 76).

Em continuação, o autor afirma que já tendo, nessa época, a imprensa acento no Parlamento, a nova relação deste com a esfera pública acaba levando à total publicidade dos eventos parlamentares. Por conseguinte, tal afirmação acaba por ser uma

constatação do caráter germinal dos estudos habermasianos sobre esfera pública e que reflete no que Avritzer (2000) informa: “a publicidade emerge historicamente como o resultado do processo no qual os indivíduos demandam dos governantes a justificação moral dos seus atos em público”.

A crise da hegemonia da democracia representativa liberal demandou nas sociedades democráticas contemporâneas um reconhecimento crescente por maior participação em processos públicos de discussão. Para Marques, isso requer “formas e procedimentos de comunicação capazes de garantir a legitimidade de políticas públicas que atendam a interesses conflitantes, sem desconsiderar a relevância de todos os pontos de vista envolvidos” (2009, p. 12).

A publicidade e a legitimidade das políticas públicas são garantidas pela formação da esfera pública. Para Avritzer,

Os indivíduos no interior da esfera pública democrática discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas deliberações e o uso público da razão estabelece uma relação entre participação e argumentação pública (2000, p. 36).

Para a teoria habermasiana, a deliberação pública é um processo discursivo ideal através do qual os cidadãos devem elaborar coletivamente um problema como uma questão de interesse geral, cuja compreensão e cuja solução requerem uma ação comunicativa recíproca (MARQUES, 2009).

A deliberação em Habermas é, portanto, um ato discursivo que liga esferas comunicativas formais e informais pela dimensão argumentativa existente no interior da relação Estado/ sociedade, que está para além do processo de formação da vontade geral.

Tal formulação faz com que a opinião dos indivíduos nesse processo argumentativo não possa ser reduzida à vontade da maioria, como quer Rousseau, ou à representatividade de um só indivíduo na posição original, como quer Rawls (AVRITZER, 2000, p. 35-36).

Um segundo momento teórico da obra habermasiana ocorre nos final dos anos 1970 e começo dos anos 1980. A obra que condensa e consolida os estudos realizados nas décadas de 1960 e 1970 é a *Teoria da ação comunicativa* de 1981. Para Souza (2000, p. 72), o tema principal do livro é o resgate analítico e histórico do conceito de

sociedade dual construído e revisado nas décadas anteriores e, que se constitui na pedra de toque da originalidade da teoria crítica de Jürgen Habermas.

A partir dessa obra, que se baseia na ética discursiva, a argumentação racional como princípio passa a constituir a própria teoria da política deliberativa, que, para Habermas, constitui o âmago do processo democrático.

Habermas anuncia que há perspectivas diferentes, em que variam o grau de participação popular nos processos deliberativos: uma concepção mais restrita, liberal e uma mais ampla, republicana. A teoria do discurso assimila elementos de ambos os lados, integrando-os no conceito de um procedimento ideal para a deliberação e tomada de decisão (ROUANET, 2011, p. 57).

A transferência da ideia de argumentação, própria da sociologia interpretativa, para o campo da política aproxima a teoria habermasiana da discussão sobre a democracia deliberativa, cuja implicação maior foi a elaboração do princípio D.

A partir da publicação da Teoria da Ação Comunicativa, Habermas começa um processo de aplicação da sua concepção de teoria do discurso à política contemporânea. Ele irá operacionalizar tal aplicação através da percepção de que o problema da legitimidade na política não está ligado apenas, tal como supõe Rousseau, ao problema da expressão da vontade da maioria no processo de formação da vontade geral, mas também estaria ligada a um processo de deliberação coletiva que contasse com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas. A elaboração dessa posição leva Habermas à elaboração do assim chamado princípio D (AVRITZER, 2000, p. 38)

Habermas explicita o princípio D, através da formulação de que “somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional” (HABERMAS, 1995 apud AVRITZER, 2000, p. 39).

O anunciado acima implica a evidência de duas características do princípio D: primeiro, existe uma mudança na concepção de maioria (defendida por Rousseau) e de forma de decisão (defendida pelo elitismo democrático); segundo, existe uma mudança no conceito de preferência. Para Avritzer, “a essas duas concepções, Habermas opõe uma terceira, que é baseada na idéia de deliberação argumentativa que atribui à esfera pública o local de uma deliberação comunicativa” (2000, p. 39).

O terceiro momento da obra habermasiana é marcado por um conjunto de obras que direcionam a percepção dos processos democráticos como sendo normativos. Em Os

três modelos normativos de democracia (2004⁶), as concepções liberal, republicana e deliberativa sobre o processo democrático são apresentadas, a partir da realização, pelo autor, de uma diferença comparativa entre as duas primeiras concepções.

A compreensão sobre o rumo que tomou o processo democrático em direção à deliberação pública, em parte significativa, tem base explicativa e respeita ao esforço da elaboração do conceito de democracia discursiva e deliberativa em Habermas. O percurso do autor é robusto e longo, cabendo oportunamente a apresentação de seu pensamento sobre a tradição política liberal e republicana, e de como tomando como base a crítica de Frank Michelman⁷ ao tipo de renovação do republicanismo, desenvolve uma concepção procedimental de política deliberativa.

Habermas (2004) distingue a concepção liberal da concepção republicana apresentando o papel do processo democrático em ambas. Na concepção liberal, o Estado é entendido como o aparato de administração pública e a sociedade como um sistema estruturado em termos de uma economia de mercado. O Estado é programado para atender os interesses da sociedade (relações privadas). A função política é agregadora e impõe os interesses privados perante o Estado para que sejam garantidos os fins coletivos.

A função de mediação da política na concepção liberal, no sentido de formação da vontade dos cidadãos, não se encontra estabelecida com esta natureza na concepção republicana. Nesta concepção:

A política é um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo, é um complexo de vida ético e um meio para que os membros de uma comunidade solidária se percebam, em graus de dependência recíproca, e, com vontade e consciência levem adiante essas relações de reconhecimento recíproco em que se encontram, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais” (HABERMAS, 2004, p. 278)

Habermas (2004) põe em evidência duas questões, ainda quanto às concepções liberal e republicana. De um lado, ocorre uma mudança “na arquitetura liberal do Estado e da sociedade civil: surge a *solidariedade* e a orientação pelo bem comum como

⁶Habermas, J. *Três modelos normativos de democracia*, In: *A inclusão do outro*, Cap. 9, pp. 277-92, 2004.

⁷ A quem Habermas se reporta na introdução como professor de teoria do Estado da Universidade de Harvard, do qual são tomadas as citações do texto.

uma terceira fonte de integração social”⁸. Por outro lado, “na concepção republicana o espaço público e político e a sociedade civil como sua infraestrutura assumem um significado estratégico. Eles têm a função de garantir a força integradora e a autonomia da prática de entendimento entre os cidadãos”⁹.

Não obstante, a avaliação do autor do processo democrático, a partir dos enfoques rivais acima, produz algumas conseqüências que respeitam aos conceitos de cidadão, de direito e de processo político. Estes conceitos são importantes para se pensar a legitimidade democrática, como um bem a ser assegurado, pelas sociedades contemporâneas.

O conceito de cidadão nas duas concepções apresenta uma distinção. Para Habermas (2004), na concepção liberal, o status dos cidadãos é definido em razão dos direitos subjetivos que os mesmos possuem do Estado e dos demais cidadãos. Na condição de portadores de direitos subjetivos os cidadãos gozam da proteção do Estado na medida em que se empenham em prol de seus interesses privados dentro dos limites estabelecidos pelas leis. Esses direitos são negativos assim como, também o são, os direitos políticos.

Em continuação, ao se reportar ao mesmo conceito na concepção republicana, o autor salienta que nesta concepção, o *status* de cidadão não é definido por esse critério de liberdades *negativas* das quais só se pode fazer uso como pessoa privada. Os direitos de cidadania, entre os quais se sobressaem os direitos de participação e de comunicação políticas, são mais bem entendidos como liberdades *positivas*, que garantem a participação em uma prática comum, cujo exercício é o que permite aos cidadãos se converter no que querem ser: autores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais.

Ainda para Habermas (2004), a justificação da existência do Estado não se encontra, em primeiro plano, na proteção de direitos subjetivos privados iguais mas sim na garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas em

⁸Para Habermas (2004), essa formação horizontal da vontade política, orientada para o entendimento ou para um consenso alcançado argumentativamente, deve mesmo gozar de primazia, seja geneticamente, seja de um ponto de vista normativo. Para a prática da autodeterminação cidadã supõe-se uma base de sociedade civil autônoma, independente tanto da administração pública como do intercâmbio privado, que protegeria a comunicação política da absorção pelo aparato estatal ou da assimilação à estrutura do mercado.

⁹ Ainda para o autor, “a esse desacoplamento entre comunicação política e sociedade econômica corresponde um reacoplamento entre o poder administrativo e o poder comunicativo que emana da formação da opinião e da vontade política”.

que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse comum de todos. Dessa forma espera-se dos cidadãos republicanos muito mais do que meramente orientarem-se por seus interesses privados.

Sobre o conceito de direito, o autor se reporta de início ao sentido de uma ordem jurídica, de tal sorte que na concepção liberal essa ordem jurídica tem o sentido de permitir a decisão, em cada caso particular, que direitos cabem aos indivíduos. Esses direitos subjetivos, de acordo com a concepção republicana são tributários de uma ordem jurídica objetiva.

O autor esclarece ainda que no primeiro caso, a ordem jurídica se constrói a partir dos *direitos subjetivos*; no segundo, concede-se o primado ao *conteúdo objetivo* que essa ordem jurídica tem. Tal esclarecimento vai implicar que:

a) A concepção republicana revela afinidade com um conceito de direito que outorga à integridade do indivíduo e às suas liberdades subjetivas o mesmo peso atribuído à integridade da comunidade cujos membros singulares têm como reconhecer-se reciprocamente, tanto como indivíduos quanto como integrantes dessa comunidade;

b) A concepção republicana vincula a legitimidade da lei ao procedimento democrático da gênese dessa lei, estabelecendo assim uma conexão interna entre a prática da autodeterminação do povo e o império impessoal da lei.

c) Na tradição republicana, o direito de voto interpretado como liberdade positiva converte-se em paradigma dos direitos em geral, não somente porque esse direito é condição indispensável da autodeterminação política, mas também porque nele torna-se explícito como a inclusão em uma comunidade de portadores de direitos iguais, vincula-se à capacidade dos indivíduos de realizar contribuições autônomas e de assumir posições próprias (2004, pp. 277-292).

Para Habermas (2004), essas conceituações distintas do papel do cidadão e do direito exprimem um desacordo muito mais profundo sobre a natureza do processo político. Do ponto de vista liberal a política é uma luta pelo poder administrativo, de forma estratégica os atores coletivos concorrem com o objetivo de conservar ou adquirir posições de poder. O êxito é medido pela quantidade de votos obtida em eleições. Através de seus votos os eleitores expressam suas preferências. Suas decisões de voto têm a mesma estrutura que as escolhas orientadas para o êxito dos participantes de um mercado. O que se exige das pessoas é que não levem em conta nada que não seja o interesse próprio. Seu meio é a barganha, não o argumento.

Reportando-se ao processo político na concepção republicana, Habermas (2004), expressa que nesta concepção a formação da opinião e da vontade políticas no espaço público e no parlamento não obedece às estruturas dos processos de mercado, mas tem suas estruturas específicas. As estruturas de uma comunicação pública sendo orientada para o entendimento. O paradigma da política no sentido de uma autodeterminação cidadã que não seja a do mercado e sim o do diálogo. Por estas vias estruturais, estabelece-se uma diferença entre o poder comunicativo, que surge da comunicação política na forma de opiniões majoritárias discursivamente formadas, e o poder administrativo, próprio do aparato estatal.

Pelas distinções apresentadas entre as concepções, liberal e republicana, e dentro destas, os conceitos de cidadão, de direito e de processo político, no âmbito do papel do processo democrático, Habermas, apresenta, em contraponto, os dois tipos-ideais de política considerada por Michelman. Para o presente trabalho dissertativo, constitui-se como tema de ainda mais interesse, o exercício intelectual de Jürgen Habermas, de mostrar a possibilidade de entrelaçamento do que fora posto em contraposição de forma racional.

A política dialógica e a política instrumental podem entrelaçar-se no campo das deliberações, quando as correspondentes formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas. Portanto, tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade política sua força legitimadora (2004, pp. 288-290).

Em *Os três modelos normativos de democracia*, a deliberação democrática envolveria uma soberania popular procedimentalizada e um sistema político ligado a redes periféricas de uma esfera pública política. A questão fundamental para o entendimento de como se daria a relação entre essas redes periféricas de deliberação pública e os sistemas político e administrativo será trabalhado por Habermas em *Entre fatos e normas* (1995).

Avritzer (2000, p. 40) informa que na última obra acima mencionada, Habermas vai dizer que na esfera pública, da concepção liberal, os atores adquirem semente influência, mas não poder político. Não obstante, a influência pública é transformada em poder administrativo somente depois que ela passa pelos filtros dos procedimentos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade e se transforma, por meio dos debates parlamentares, em uma forma legítima de legislação.

Habermas, ao elaborar o conceito de democracia discursiva/deliberativa¹, está preocupado com o modo que os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático. A partir desta afirmação, Faria (2000, p. 21) esclarece que a operacionalização desse procedimento ideal de deliberação e tomada de decisão, ou seja, das políticas deliberativas, depende, segundo a teoria do discurso, da institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação, bem como da inter-relação de processos deliberativos institucionalizados com as opiniões públicas informalmente constituídas.

A abordagem sobre uma proposta de institucionalização da deliberação pública implica em apontar quais são os seus mecanismos e seus fóruns. Como aporte necessário, a próxima subseção apresenta o problema da deliberação pública e da legitimidade democrática nas sociedades contemporâneas.

1.2.2 – O modelo procedimentalista de deliberação e a legitimidade democrática

A virada deliberativa na teoria democrática tornou-se um lugar comum (CHAMBERS, 2009). A intenção mais corajosa de traduzir a teoria normativa da democracia deliberativa para a realidade política institucional foi feita por John Dryzek em seu livro *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, de 1990 (BENHABIB, 2009).

A democracia deliberativa possui quatro elementos principais: supera uma concepção agregativa de democracia centrada no voto; identifica a racionalidade política com a ideia de mudança e justificação de preferências; pressupõe um princípio de inclusão (princípio D habermasiano); e, por último, envolve a ideia de construção institucional. O último elemento é o centro do cânone democrático deliberativo (AVRITZER, 2009-a, p. 7-9).

Esta subseção apresenta uma compreensão de deliberação na relação com a legitimidade democrática, levando em consideração o pensamento de Joshua Cohen e Seyla Benhabib. A ideia de democracia deliberativa deve ser entendida como uma associação cujas relações são governadas pela deliberação pública de seus membros (COHEN, 2009). Em sociedades democráticas complexas, a legitimidade precisa ser entendida como resultado da deliberação pública livre e isenta de constrangimentos a respeito de tudo aquilo que se relaciona a questões de interesse comum (BENHABIB, 2009).

As duas abordagens caracterizam a democracia deliberativa procedimentalista. Cohen (2009) desenvolve uma abordagem nos termos de um “procedimento deliberativo ideal”. Benhabib (2009) expõe sobre um modelo deliberativo para a legitimidade democrática.

Ao longo dos anos 1990, a deliberação pública foi teorizada, principalmente, a partir de uma base conceitual rawlsiana e habermasiana. As duas teorias aqui informadas sobre a deliberação pública apresentam dois formatos: um procedimentalista e outro dialógico. Joshua Cohen trabalha a deliberação pública a partir da noção de um procedimento deliberativo ideal. James Bohman é um teórico não procedimentalista e sua abordagem sobre a deliberação pública é dialógica. Ele será objeto de atenção da subseção posterior.

Joshua Cohen foi “o primeiro autor a sacar conclusões institucionais da intenção rawlsiana e habermasiana de recuperar elementos argumentativos na forma como eles concebem a deliberação” (AVRITZER, 2000, p. 41).

O modelo procedimentalista de Joshua Cohen entende que a democracia deliberativa é, aproximadamente, uma associação cujas relações são governadas pela deliberação pública de seus membros. Entende também que o ideal de democracia deliberativa não é algo estranho: “ela tem sido enfocada na recente discussão sobre o papel de concepções republicanas de autogoverno, ao dar forma à tradição constitucional americana e à lei pública” (COHEN, 2009, p. 86).

Para caracterizar a democracia deliberativa, Joshua Cohen, no ensaio *Deliberação e legitimidade democrática*, parte da discussão de Rawls sobre a democracia, lançando dúvidas sobre se, de fato, a importância da democracia deliberativa é naturalmente explicada em termos da noção de um sistema de cooperação social.

Cohen (2009) focaliza as três características centrais das políticas democráticas em uma sociedade justa, desenvolvidas por Rawls: (1) em uma democracia bem ordenada, o debate político é organizado em torno do bem comum; (2) o ideal da ordem democrática tem implicações igualitárias que precisam ser satisfeitas de modos que são manifestos os cidadãos; (3) a política democrática deveria ser organizada de maneira que providenciasse uma base para o autorrespeito, o qual encoraja o desenvolvimento de um sentido de competência política e contribui para a formação de um senso de justiça.

A partir dessas características centrais das políticas democráticas em Rawls, o autor apresenta as três características do procedimento deliberativo ideal:

Quando conduzida de modo apropriado, a política democrática envolve a deliberação pública focada no bem comum, requer alguma forma de igualdade manifesta entre os cidadãos e dá forma às identidades e aos interesses dos cidadãos de modo a contribuir para formação de uma concepção pública do bem comum (COHEN, 2009, p. 88).

Cohen (2009) formula a seguinte indagação: *Como o ideal de um sistema justo de cooperação social pode prover um modo de explicar a atração e a importância dessas três características do ideal democrático deliberativo?* A resposta que apresenta inicialmente segue as linhas argumentativa, formal e informal de Rawls. O argumento formal rawlsiano consiste no fato de que os partidos em sua posição original escolheriam o princípio da participação com a justificativa de que as liberdades políticas possuem seu valor justo. O argumento informal explicita que a ideia [do valor justo da liberdade política] é incorporar à estrutura básica da sociedade um efetivo procedimento político que espelhe essa estrutura e representação justas de pessoas alcançadas pela posição original.

À luz do argumento formal de Rawls, diz Cohen:

As três condições são importantes, por que elas precisam ser satisfeitas, já que os arranjos constitucionais existem para assegurar direitos de participação, para garantir um valor justo a esses direitos e, plausivelmente, para produzir uma legislação que encoraje a distribuição justa, de acordo com o princípio da diferença (COHEN, 2009, p. 88).

À luz do argumento informal de Rawls, Cohen (2009, p. 89) afirma que

A conexão entre o ideal de justiça e as três características da política democrática depende de pressupostos psicológicos e sociológicos. Essas características não têm origem diretamente no ideal de um sistema justo de cooperação, ou desse ideal como foi modelado na posição original. Pelo contrário, nós chegamos a elas quando consideramos o que é requerido para preservar arranjos justos e para alcançar resultados justos (COHEN, 2009, p. 89).

Joshua Cohen faz objeção ao argumento informal de John Rawls por achar que não se deve procurar o ideal político espelhando a justiça ideal na justiça dos arranjos

políticos. Pelo contrário, um sistema ideal de deliberação deve se espelhar nas instituições sociais e políticas.

A noção de uma democracia deliberativa está enraizada no ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e das condições da associação procede através do argumento público e da troca de razões entre cidadãos iguais que compartilham um compromisso com a resolução de problemas ligados às escolhas coletivas por meio da troca de razões em público e entendem as instituições básicas como legítimas na medida em que elas estabelecem a estrutura para deliberação pública livre (COHEN, 2009, p. 90).

A elaboração desse ideal de procedimento deliberativo reporta à teoria de Joshua Cohen para a explicitação das cinco características da “concepção formal” de uma democracia deliberativa: (1) uma democracia deliberativa é uma associação independente e em processo, da qual seus membros esperam a continuidade em futuro indefinido; (2) os membros da associação compartilham a visão de que os termos apropriados da associação providenciam uma estrutura para sua deliberação ou são os resultados dela; (3) uma democracia deliberativa é uma associação pluralista; (4) os membros de uma associação democrática veem os procedimentos deliberativos como fonte de legitimidade; e (5) os membros reconhecem-se mutuamente como portadores de capacidade deliberativa.

Cohen (2009) evidencia que uma teoria da democracia deliberativa tem como objetivo dar substância a essas cinco características do ideal formal, por meio da caracterização das condições que devem ser obtidas se a ordem social for manifestadamente regulada por formas deliberativas ligadas à escolha coletiva.

Para esboçar uma visão desse tipo, o autor cria um esquema ideal de deliberação chamado de “procedimento deliberativo ideal”, no intuito de fazer uma declaração das condições para a decisão deliberativa, tornando-as adequadas à concepção formal e, consequentemente, ressaltar as propriedades que as instituições democráticas deveriam incorporar quanto possível.

O autor enfatiza que o procedimento deliberativo deveria proporcionar um modelo no qual as instituições se espelhariam – em uma primeira instância, para as instituições nas quais as escolhas coletivas são feitas e os resultados sociais são publicamente justificados –, e não caracterizar uma situação inicial na qual os próprios termos da associação são escolhidos.

Para o procedimento ideal, existem três aspectos gerais de deliberação. É necessário decidir sobre uma agenda, propor soluções alternativas para os problemas dessa agenda, sustentar essas soluções com razões e concluir apresentando uma alternativa (COHEN, 2009, p. 92).

Portanto, a representação de uma concepção democrática pode se efetivar em termos de requerimentos que ela impõe ao procedimento ideal. Os resultados são democraticamente legítimos se, e somente se, eles puderem ser objeto de um acordo livre e razoável entre iguais. A deliberação ideal é livre, é uma troca de razões, as partes são formal e substantivamente iguais, e almeja chegar a um consenso racionalmente motivado (COHEN, 2009).

Depois de expor as características da deliberação ideal, o autor faz duas indagações: Será que podemos dizer algo mais substantivo sobre uma democracia deliberativa? Quais são as implicações de um compromisso com decisões deliberativas para os termos da associação social?

Joshua Cohen indica dois modos através dos quais esse compromisso carrega consigo um acordo para promover o bem comum e para respeitar a autonomia individual. A deliberação direciona sua atenção para o debate acerca do bem comum; por isso, Cohen argumenta que “a caracterização de um procedimento deliberativo ideal vincula a noção formal de democracia deliberativa a um ideal mais substantivo de associação democrática, no qual o debate público encontra-se focado no bem comum de seus membros” (2009, p. 94).

Para justificar que o esquema deliberativo ideal também indica a importância da autonomia em uma democracia, Cohen (2009) busca as razões explicativas em dois casos paradigmáticos de determinação externa. O primeiro é o das “preferências adaptativas”, um conceito do filósofo John Elster que significa preferências que se alteram com transformações nas circunstâncias do agente sem nenhuma contribuição deliberada do agente para essa mudança. O segundo é o das “preferências acomodativas”, que, embora sejam formadas deliberadamente, representam ajustes psicológicos a condições de subordinação nas quais os indivíduos não são reconhecidos como possuidores da capacidade de autogoverno. Assim, Joshua Cohen passa a ver nos dois tipos de preferências pelo menos duas dimensões de autonomia:

O fenômeno das preferências adaptativas sublinha a importância de condições que permitem e encorajam a formação deliberativa das preferências; o fenômeno das preferências acomodativas indica a

necessidade de condições favoráveis para o exercício das capacidades deliberativas. Essas duas preocupações podem ser encontradas quando instituições voltadas para a produção de decisões coletivas são modeladas pelo procedimento deliberativo ideal (COHEN, 2009, p. 97)

O que se compreende é o fato da substantivação de um ideal de democracia deliberativa a partir de uma ideia formal, na possibilidade de construção de instituições deliberativas e na busca de uma racionalidade prática.

Pelo ideal formal de uma democracia deliberativa se chega a um ideal mais substantivo de associação que é regulado pela deliberação, cuja finalidade é o bem comum e que respeita a autonomia de seus membros. Na procura de incorporar o procedimento deliberativo ideal nas instituições, é possível desenhar instituições que focalizem o debate público no bem comum, que dêem forma às identidades e aos interesses dos cidadãos de maneira que contribuam para vinculação ao bem comum e que providenciem condições favoráveis para o exercício dos poderes deliberativos requisitados pela autonomia (COHEN, 2009, p. 97).

Em complemento, as pressuposições normativas da deliberação democrática são ainda examinadas por Seyla Benhabib na relação com o conteúdo idealizado da racionalidade prática. No ensaio *Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática*, a autora parte de uma conjunção entre legitimidade democrática e bens públicos:

Desde a Segunda Guerra Mundial, as sociedades democráticas modernas complexas enfrentam a tarefa de assegurar três bens públicos. São eles: a legitimidade, o bem-estar econômico e um sentido viável de identidade coletiva. Esses são “bens” no sentido de atingi-los é considerado valioso e desejável pela maioria dos membros dessas sociedades. Além disso, não alcançar um desses bens ou uma combinação deles causaria problemas no funcionamento dessas sociedades, como fazê-las entrar em crise. Em uma sociedade democrática em bom funcionamento, as demandas de legitimidade, bem-estar econômico e a identidade coletiva existem idealmente em equilíbrio (BENHABIB, 2009, p. 109-110).

A preocupação da autora é com o bem da legitimidade e, em seu argumento,

A legitimidade nas sociedades complexas precisa ser entendida como o resultado da deliberação pública livre e isenta de constrangimentos a respeito de tudo aquilo que se relaciona a questões de interesse comum. Assim uma esfera pública de deliberação sobre problemas de interesse mútuo é essencial para a legitimidade das instituições democráticas (BENHABIB, 2009, p. 110).

A autora é uma teórica que defende um modelo deliberativo procedimentalista, onde a participação na deliberação é governada pelas normas de igualdade e simetria. Todos têm o direito de questionar os tópicos designados para a conversação. Todos possuem o direito de produzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e sobre o modo como são aplicados ou empregados.

A teoria procedimentalista de Seyla Benhabib admite que “um modelo deliberativo de democracia sugere uma condição de racionalidade prática necessária, mas não suficiente, porque, assim como qualquer procedimento, ela pode ser mal interpretada, mal aplicada e utilizada de modo abusivo”(BENHABIB, 2009, p. 116).

Os modelos procedimentalistas de democracia deliberativa de Joshua Cohen e Seyla Benhabib são criticados e considerados como objeções ao aprofundamento da democracia. Benhabib (2009) defende seu modelo das críticas dos teóricos liberais, das teóricas feministas e dos institucionalistas e realistas. Cohen (2009) vai se precaver das considerações dos teóricos neoschumpeterianos, principalmente, que veem no seu modelo procedimentalista quatro objeções: sectarismo, incoerência, injustiça e irrelevância.

Para Benhabib (2009), modelos procedimentais de racionalidade são indeterminados; o modelo discursivo toma algumas providências contra seus próprios maus usos e abusos, por uma condição de reflexividade; os procedimentos podem ser vistos como métodos utilizados para articular, filtrar e pesar interesses conflitantes; modelos procedimentalista de democracia permitem a articulação de conflitos de interesse sob as condições, mutuamente aceitáveis por todos, de uma cooperação social; qualquer modelo procedimentalista e deliberativo está, em um primeiro momento, aberto ao argumento de que nenhuma sociedade moderna pode organizar seus assuntos segundo a ficção de uma assembleia de massa, conduzindo suas deliberações em público e coletivamente.

A razão que explica, para Benhabib, o porquê de um modelo procedimentalista de democracia não precisar operar com a ficção de uma assembleia deliberativa geral, é que “as especificações procedimentais desse modelo privilegiam uma pluralidade de modos de associação, através dos quais todos os afetados podem ter o direito de articular seus pontos de vista” (2009, p. 119).

Os modos de associação para a autora vão desde partidos políticos a iniciativas dos cidadãos, passando por movimentos sociais, associações voluntárias, grupos de

conscientização, entre outros. Assim, é através da imbricada rede dessas múltiplas formas de associações, redes e organizações que surge uma conversação pública anônima.

O modelo procedimentalista de democracia deliberativa de Benhabib (2009) privilegia a esfera pública de redes e associações de deliberação, contestação e argumentação que se entrecruzam e se sobrepõem. Isso deixando claro que a ficção de uma assembleia deliberativa geral, na qual pessoas reunidas expressam sua vontade, pertence à história remota da teoria democrática. Em suas palavras:

Atualmente, nosso modelo de referência tem de ser aquele de um meio de múltiplos focos de formação e disseminação de informação, associados de maneira livre, e que afetam uns aos outros em processos livres e espontâneos de comunicação (BENHABIB, 2009, p. 119).

Para outros teóricos democráticos, a exemplo dos neoschumpeterianos, o modelo procedimentalista de democracia deliberativa de Cohen (2009) é “sectário” devido a sua dependência de um ideal de cidadania ativa; é “incoerente”, pois a sua institucionalização requer uma regra decisória desprovida de consenso – por exemplo, a regra da maioria; é “injusto” por traçar uma linha divisória entre o discurso político e outros tipos de expressão; e é “irrelevante” para as condições políticas modernas.

Na defesa de seu modelo de democracia deliberativa, Cohen (2009) pontualmente rebate as críticas da seguinte forma: (1) quanto à democracia deliberativa ser dependente do ideal de cidadania ativa, não é suficiente para mostrar que ela seja desagradavelmente sectária pelo fato de que as visões do que é “bom” ou do “bem” figuraram nos quadrantes políticos desde as concepções aristotélicas do bem viver humano; (2) a democracia deliberativa não é incoerente porque os resultados oriundos de instituições que operam segundo a regra da maioria refletem constrangimentos institucionais “exógenos”, e não preferências reais; (3) o ideal de democracia deliberativa não é hostil à livre expressão, pelo contrário: ela pressupõe essa liberdade – portanto, a objeção da injustiça é falha, porque as liberdades não estão simplesmente entre os tópicos para a deliberação, elas auxiliam a compreender o quadro que a torna possível; (4) longe de ser o único esquema deliberativo, a democracia direta pode nem sempre ser um arranjo particularmente bom para a deliberação, mas, uma vez que rejeitamos a ideia de que a democracia direta é a forma natural ou necessária de expressão do ideal deliberativo, o simples argumento da irrelevância não funciona mais (COHEN, 2009).

Benhabib (2009) reconhece três críticas ao seu modelo de democracia deliberativa. Os liberais o criticam pela possibilidade de ultrapassar a si mesmo e corroer a esfera da privacidade individual. As teóricas feministas, pelo fato de ele não se estender de forma ampla e suficiente para ser verdadeiramente inclusivo. A crítica mais relevante dos institucionalistas aos modelos normativos de democracia é o da sua relevância utópica.

Quanto à crítica liberal, Benhabib argumenta que “o contraste entre a democracia deliberativa e a concepção liberal de diálogo público pode ser bem captado do ponto de vista da ideia de razão pública formulada por John Rawls” (2009, p. 120).

Para a autora, existem três modos significantes a partir dos quais a ideia de razão pública desenvolvida por Rawls difere do modelo de deliberação pública por ela proposto: (1) o modelo de Rawls da razão pública opera a partir de uma agenda restrita, ao contrário do modelo deliberativo, que insiste na abertura da agenda de debate público; (2) em Rawls, os limites da razão pública são estabelecidos por uma concepção política do liberalismo; (3) a esfera pública, para Rawls, não está localizada na sociedade civil, mas no Estado e em suas organizações, incluindo primeiramente a esfera legal e suas instituições.

Em resumo da argumentação das críticas dos teóricos liberais, ligados ainda ao tempo em que John Rawls estava na fase decisionística da deliberação pública, a autora aponta que:

Nestes três aspectos, o modelo de Rawls diverge do modelo deliberativo: o modelo deliberativo não restringe a agenda da conversação pública; na verdade, ele encoraja discursos sobre os limites que separam o público do privado. Segundo, o modelo deliberativo localiza a esfera pública na sociedade civil, e está muito mais interessado nos modos através dos quais os processos políticos e a cultura de fundo interagem. Finalmente, enquanto o modelo de Rawls centra seu foco sobre um poder político final e coercitivo, o modelo deliberativo focaliza processos abertos (nonfinal) e não coercitivos de formação da opinião em uma esfera pública irrestrita (BENHABIB, 2009, p. 123)

Seyla Benhabib admite que as críticas das teóricas feministas ao modelo procedimentalista da democracia deliberativa tem-no atingido em certos aspectos. Um exemplo é a crítica de Iris Young ao modelo de assembleia geral deliberativa, ao considerá-la predominantemente masculino, portanto, restritivo. No entanto, essa crítica é parcialmente verdadeira, não sendo conclusiva na realidade atual:

Certamente, o modelo de assembleia geral deliberativa que governava nossas concepções de esfera pública até o século vinte era um espaço histórico, social e cultural predominantemente masculino. Uma teoria normativa da democracia deliberativa requer um forte conceito de esfera pública como seu correlato institucional. A esfera pública substitui o modelo de assembleia deliberativa geral encontrada na antiga teoria democrática. Neste contexto, é importante para as teóricas feministas especificar o nível de sua objeção conceitual e estabelecer uma diferenciação entre pressuposições institucionais e normativas (BEHABIB, 2009, p. 131).

A crítica institucionalista sobre a democracia deliberativa ser irrelevante e se constituir numa realidade utópica é contestada por Benhabib (2009) nos seguintes termos: (1) a literatura recente sobre a institucionalização democrática sugere que o modelo de democracia deliberativa, longe de ser irrelevante para as sociedades contemporâneas e complexas, tem inspirado certo número de teóricos políticos e sociais a vislumbrar novos desenhos institucionais no contexto dessas sociedades; (2) o principal correlato institucional desse modelo de democracia deliberativa é uma rede múltipla, anônima e heterogênea de muitos públicos e conversações públicas; (3) em outros domínios da vida social, o modelo da democracia deliberativa, baseado na centralidade da deliberação pública, pode também inspirar a proliferação de muitos desenhos institucionais.

A defesa acima do modelo de democracia deliberativa procedimentalista para o alcance do bem da legitimidade democrática encontra amparo nos argumentos de Maeve Cooke em *Cinco argumentos a favor da democracia deliberativa*: o processo de deliberação pública tem um poder educativo; tem um poder de gerar comunidade; aperfeiçoa a justiça dos resultados democráticos; e contribui construtivamente para a racionalidade prática dos resultados democráticos.

A deliberação pública almeja descobrir o que está objetivamente correto em um dado contexto (mesmo se não houver nenhum modo de saber se isso foi alcançado) e é necessária pelos tipos de razões mencionados por Benhabib: facilitar a troca de informações, para o ordenamento coerente de preferências e para ampliação da mentalidade. Esse é o sentido no qual a deliberação pública é um processo cognitivo. Os cidadãos se engajam nesse exercício cognitivo porque eles têm interesse na autoria política, ou seja, em minimizar o hiato entre a legitimidade e a justificação. Contudo, é o processo, e não os resultados da deliberação pública, que é o “lugar” da autonomia política (COOKE, 2009, p. 171).

Os modelos procedimentalistas de democracia deliberativa são normativos e, portanto, apresentam uma nova desejabilidade democrática em sociedades modernas e complexas. Mas deixam transparecer uma preocupação maior em prescrever regras e procedimentos gerais. Quem formaliza e apresenta essa crítica é James Bohman, quando procura responder o que é deliberação pública, numa abordagem dialógica a ser exposta na próxima subseção.

1.2.3 – A deliberação pública numa abordagem dialógica

Uma nova desejabilidade democrática pelas vias da deliberação pública não significa tomar o ideal de deliberação como um fenômeno novo dentro da teoria democrática. Ela já estava presente no pensamento clássico aristotélico, garantiu seu lugar na concepção de democracia fundada pela modernidade política ocidental, pelas vias do historicismo se viu apropriada pelo pensamento liberal e manteve um significado decisionístico até o quase final do penúltimo quartel do século XX.

A sua mudança de significado revigorou o ideal de deliberação pública, razão que o fez ganhar o atributo de argumentativo pela marcante diferenciação entre razão pública e razão privada e pela emergência de uma nova esfera pública. Nesta subseção, será apresentado o pensamento de James Bohman sobre o sentido dialógico da deliberação pública, presente no ensaio *O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica*. Sua abordagem é invocada para que se possa estabelecer uma definição contemporânea de deliberação pública e o seu significado para a construção dos processos deliberativos nas sociedades modernas complexas.

A dicotomia estabelecida entre representação política e participação direta, fundada no pensamento liberal pela solução da regra da maioria schumpeteriana presente nas análises sobre a teoria democrática dos anos 1960 e 1970¹⁰, perde em muito o seu sentido de objetividade nas ciências sociais quando se trata da colocação do conceito de deliberação expresso pelos teóricos da democracia deliberativa.

Para a formulação de um conceito inicial de deliberação, James Bohman explicita que a deliberação pensada na visão clássica aristotélica, assim como a democracia direta, pressupõe uma comunidade política e homogênea, e nós vivemos em sociedades complexas: “As democracias modernas expandiram o exercício da

¹⁰ Vide Pateman (1992)

deliberação para diversas comunidades as quais incluem todos como politicamente iguais, independentemente de credo, status ou cultura” (BOHMAN, 2009, p. 31).

James Bohman admite ainda que as democracias modernas possuem uma longa e nobre história, incluindo as assembléias constitucionais da França e os encontros ocorridos em pequenas cidades dos Estados Unidos e da Nova Inglaterra. Com os processos de globalização da cultura e do poder, as democracias constitucionais modernas se viram diante de vários obstáculos. Mesmo assim, abriram um espaço para muitas formas de deliberação pública. As condições necessárias para uma deliberação bem-sucedida foram por elas oferecidas sob forma de direitos assegurados (liberdade de fala, expressão, associação e investigação). O autor justifica dizendo que:

Esses direitos também são exercidos em práticas partilhadas com os outros, incluindo o debate, a discussão e a escrita dirigida para uma audiência na qual todos os cidadãos são livres e iguais. Mas embora esses direitos sejam encontrados em muitos documentos, incluindo a Constituição Norte-Americana e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, as instituições que elas criaram são agora bem menos fóruns para a deliberação e mais frequentemente locais para jogos estratégicos. Os direitos podem tornar a deliberação possível, em parte impondo limites a ela, mas eles não nos dizem nem o que é deliberação nem como ela pode ser mais bem conduzida sob condições e constrangimentos correntes (BOHMAN, 2009, p. 32).

Nesse sentido, o autor indaga sobre a possibilidade da deliberação, assim como da participação direta dos cidadãos em todas as decisões políticas nas sociedades modernas. Ressalta que, pelo menos em relação aos fatos sociais e históricos relevantes, o ideal de deliberação precisa ser plausível. Em seguida, aponta três modelos possíveis de realização de deliberação pública em sociedades modernas: o modelo de pré-cometimento (comprometimento), procedimentalismo e abordagem dialógica da deliberação.

Para James Bohman, o modelo de comprometimento evita deliberar, especialmente sobre questões controversas, e se compromete irrevogavelmente com um conjunto de regras vinculatórias e uma agenda pública definida. Para muitos, o pluralismo torna alguma forma de procedimentalismo a única opção desejável, uma vez que este modelo evita fazer pressuposições excessivamente fortes e substantivas sobre o acordo entre os cidadãos, e assim:

O modelo de pré-cometimento descreve a racionalidade do processo deliberativo em termos de ele ser governado por constrangimentos

irrevogáveis (geralmente incorporados aos direitos constitucionais); o modelo do procedimentalismo ideal vê as regras procedimentais e constrangimentos como suficiente para a racionalidade da liberação (BOHMAN, 2009, p. 57).

O autor acima rejeita os dois primeiros modelos de deliberação democrática – de pré-cometimento e procedimentalista – argumentando em favor da deliberação baseada no diálogo. No entanto, seu modelo dialógico de deliberação pública compartilha com modelos de pré-cometimento uma ênfase na política como um “empreendimento coletivo” e com modelos procedimentalistas uma ênfase nas condições de comunicação na esfera pública.

O que distancia o modelo dialógico de deliberação pública do modelo de pré-cometimento (compromissos) é o entendimento de que todos os cidadãos têm a mesma desejabilidade pelo mesmo objeto, compartilhando o objetivo de possuir algum pano de fundo institucional na política. Bohman (2009, pp. 58-61) apresenta as razões para esse distanciamento:

- (01) O problema básico é que pré-compromissos coletivos funcionam somente se estabelecem um mecanismo de execução para manter os outros comprometidos com seus compromissos;
- (02) Os casos especiais nos quais os pré-compromissos podem tornar-se efetivos não podem ser generalizados para toda deliberação democrática;
- (03) Os pré-cometimentos são também insuficientes para levar em consideração as qualidades recursivas e dinâmicas da deliberação na qual os cidadãos adquirem mais compromissos e revisam outros;
- (04) Os pré-cometimentos são, no mínimo, dispositivos específicos que podem retirar algumas questões da agenda pública por breves períodos. Como tais, eles são às vezes democráticos e às vezes não: eles podem proteger minorias e seus direitos, mas podem também perpetuar as maiorias e seu poder sobre as minorias;
- (05) Mas, acima de tudo, os pré-cometimentos desse tipo dependem de uma identidade de crenças e desejos que é uma forte suposição política desnecessária.

O distanciamento do modelo dialógico do procedimentalista para a deliberação pública começa pelo fato de as teorias procedimentalistas não serem nem

instrumentalistas nem estratégicas. Bohman (2009, pp.62-64) apresenta os seguintes argumentos que reforçam tal distanciamento:

- (01) O caráter formal dos procedimentos torna-os abertos a objeções (como no pré-cometimento), procedimentos não são autojustificativos e necessitam ser aplicados em uma deliberação futura. Sempre que são interpretados e aplicados, os procedimentos ainda precisam de uma razão, e essa razão é a deliberação;
- (02) Procedimentos formais são autorreferencialmente justificados somente se tornam a deliberação mais pública; senão, o fato de meramente seguir um procedimento, não importa quão justo, não influenciará a qualidade do acordo alcançado ou das razões que o sustentam;
- (03) Uma vez que precisam ser interpretados de uma nova forma em cada situação de deliberação, os procedimentos são muito indeterminados para guiar a prática deliberativa de sua aplicação;
- (04) Apelar meramente para as regras ou procedimentos é dificilmente suficiente, porque a tarefa da deliberação é aplicar essas normas a novas situações e contextos.

Considerando que os fóruns deliberativos como os do orçamento participativo no Brasil são instituições democráticas formadoras de esferas públicas, a deliberação tem de ser entendida como processo de formação da razão pública; portanto, é um processo também interpessoal. A fundamentação de James Bohman para a deliberação pública nas democracias atuais é reforçada pelo sentido de que ela é pública.

Em políticas democráticas atuais, todos os cidadãos são igualmente empoderados e autorizados a participar conjuntamente da deliberação e da troca de razões sobre decisões que afetam suas vidas (BOHMAN, 2009, p. 33).

James Bohman defende que a melhor maneira de perceber a deliberação é de vê-la como uma forma de aperfeiçoar a qualidade epistêmica das justificações para decisões políticas; quando a deliberação é desenvolvida em um fórum público aberto, a qualidade das razões parece também se aperfeiçoar. A partir dessa defesa, o autor define inicialmente a deliberação pública “como um processo dialógico de troca de razões com o propósito de solucionar situações problemáticas que não podem ser resolvidas sem coordenação e cooperação interpessoais” (BOHMAN, 2009, p. 36).

Nesse sentido, a definição de deliberação pública se baseia na cooperação e não no procedimentalismo, oferecendo uma base epistêmica e moral para a participação democrática nas sociedades complexas. Por isso, o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e a sociedade que tem surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos (AVRITZER, 2000, p. 43).

A versão radical-igualitária ou participativa da democracia defendida por Bohman entende que “as democracias enfrentam dificuldades que não cedem facilmente à ação social coletiva, incluindo potenciais obstáculos de escala, diversidade cultural e desigualdades sociais persistentes” (2009, p. 39). Neste sentido, os teóricos democráticos consideram o Estado e a sociedade civil como caminhos para realizar os ideais de suas análises normativas.

Bohman (2009) indaga: mas onde as pessoas deliberam juntas? Em resposta diz que, embora a existência tanto das instituições do Estado quanto da sociedade civil seja uma característica necessária de uma sociedade democrática, juntas elas não são suficientes para garantir a deliberação pública. Para o autor, uma teoria da deliberação pública não deveria ser satisfeita meramente através de uma seleção de condições ideais de igualdade procedimental sem referência às condições sociais nas quais esses procedimentos operam.

Através dessa argumentação, Bohman (2009) afirma que a principal falha das abordagens procedimentalistas é que elas requerem definições de deliberação extremamente restritas. No diálogo e na comunicação, procedimentos sozinhos não definem padrões de justiça ou racionalidade. O autor entende que quase toda questão na agenda pública hoje envolve questões de valor e princípio para a maioria dos cidadãos e que as condições procedimentais necessárias para a igualdade política, providenciada pelos teóricos deliberativos sob forma de lista sistematizada, não são suficientes para a compreensão mais abrangente de deliberação pública. E, assim, expõe:

As abordagens procedimentalista da deliberação feitas por Cohen, Dahl e Habermas não estão erradas; porém, falta a elas uma abordagem do processo de deliberação e, por isso, não podem providenciar critérios para seu sucesso. A meu ver, a deliberação é uma atividade social coletiva, mergulhada na ação social do diálogo – da troca de razões. Essa deliberação é tipicamente iniciada em um contexto social específico (BOHMAN, 2009, p. 42).

Em fóruns deliberativos, o que conta são os mecanismos dialógicos; assim, a abordagem dialógica responde à fragilidade dos modelos de pré-cometimento e procedimentalismo.

No entanto, antes de expor quais são os principais mecanismos dialógicos descritos por James Bohman, é importante compreender a sua abordagem geral do tipo de deliberação envolvido na democracia, no qual os cidadãos fazem uso de suas razões.

A análise do discurso diz respeito a quais argumentos ou tipos de justificação podem ser publicamente convincentes; ao contrário, a análise do diálogo diz respeito a como a interação pública produz esses efeitos práticos nos participantes que tornam as razões convincentes (BOHMAN, 2009, p. 43).

As razões que sustentam uma decisão política são públicas quando são convincentes o bastante para motivar cada cidadão, mesmo alguém que discorde, a continuar a cooperar na deliberação, mesmo depois que a decisão tenha sido tomada. O teste dessas razões são as condições de não tirania, igualdade e publicidade. Enquanto a igualdade e a não tirania referem-se ao status dos cidadãos na deliberação, a publicidade constitui e governa o espaço social necessário para a deliberação democrática: a esfera pública (BOHMAN, 2009, p. 47).

Na defesa de seu modelo dialógico, James Bohman argumenta que a política deliberativa não possui um domínio singular; ela inclui atividades diversas como formular e alcançar objetivos coletivos, tomar decisões políticas sobre meios e fins, resolver conflitos de interesse e princípio e resolver os problemas assim como emergem no curso da vida social. Assim, a deliberação pública tem que tomar muitas formas. E mesmo assim, essas atividades são democráticas na medida em que são consistentes com os princípios de igualdade, não tirania e publicidade.

O ponto de partida de James Bohman para a reconstrução da deliberação democrática é a questão do porquê de as razões oferecidas na deliberação serem convincentes para os outros. O inusitado em sua abordagem é dizer que, em particular, uma razão torna-se publicamente convincente através da operação de “mecanismos dialógicos” – não porque é meramente o resultado de um procedimento justo, ou porque certos tipos de razão são usados na justificação, ou porque certas questões são excluídas. É por meio desses mecanismos dialógicos que os agentes alcançam sucesso em suas atividades deliberativas (BOHMAN, 2009).

James Bohman se dedica ao entendimento dos mecanismos dialógicos na deliberação pública e faz uma caracterização do diálogo:

O diálogo é uma atividade coletiva particular com as características necessárias para a deliberação. Não podemos nos engajar no diálogo por nós mesmos, e nossas contribuições particulares formam uma parte de um todo que não podemos determinar ou dirigir completamente. Geralmente o diálogo é um meio para se atingir um fim, como quando eu convenço você pelo diálogo a me dar um “motorhome”; mas esse pedido não precisa ter um propósito externo ou resultado pretendido. Muito frequentemente o diálogo tem lugar com base em valores e crenças compartilhadas, como valores de fundo, mas ele também serve para apontar desacordos sobre esses valores. Ele pode produzir um insight, entendimento ou mesmo amor, mas o diálogo pode também falhar e produzir o oposto (BOHMAN, 2009, p. 69).

A partir dessa caracterização do diálogo, o autor afirma que a deliberação pública é um diálogo, particularmente objetivo, para a superação de uma situação problemática através da solução de um problema ou da resolução de um conflito. Portanto, a atividade conjunta através da qual a deliberação se constitui na esfera pública é dialógica e não meramente discursiva. Bohman (2009, pp. 69-72) faz a distinção entre discurso e diálogo, nos seguintes termos:

- (01) Os discursos empregam critérios regulativos de específicos de justificação e são estruturados para seguir uma direção a um tipo ou outro de demanda (discursos científicos são orientados em direção a demandas de verdade).
- (02) O diálogo é a mera troca de razões, não almeja necessariamente produzir demandas bem justificadas, mas sim demandas que são amplas o suficiente em escopo e suficientemente justificadas por serem *accountable* (responsivo) diante de um público indefinido de concidadãos.

Assim, o discurso se constitui pelo diálogo. Suas distinções entre discurso e diálogo, em três níveis de disjunção, separam sua visão dialógica da abordagem discursiva de Habermas da política deliberativa.

Primeiro, a deliberação é dialógica, porque ela não suspende os constrangimentos às ações. A deliberação opera quando uma pluralidade de agentes que atuam juntos tenta convencerem-se mutuamente a coordenar suas atividades de modos particulares. Segundo, o discurso é mais exigente que o diálogo; como uma

comunicação de segunda ordem, ele pressupõe idealizações, ou, mais que isso, pressupõe um acordo unânime sobre regras básicas e critérios de justificação racional. Terceiro, os discursos são abertos somente em princípio, pois os requisitos necessários para a participação ativa precisam ser bastante elevados. O diálogo não requer uma especialidade epistêmica específica e está aberto a todos os cidadãos que desejam formular o resultado da deliberação (BOHMAN, 2009, p. 69-70).

Não obstante, James Bohman esclarece também que o discurso e o diálogo têm características em comum: a justificação está em questão em ambos; cada uma dessas formas de comunicação precisa da razão dos agentes. O que não se pode perder de vista é que no diálogo há movimento, movimento de troca de razões. Existem vários tipos de troca de razões, expressos na interação dialógica através dos “mecanismos dialógicos”. Bohman (2009, p. 71-78), especifica cinco desses mecanismos.

O primeiro tipo de mecanismo dialógico ocorre quando os interlocutores trabalham para tornar explícito o que está latente em seus entendimentos comuns, intuições compartilhadas e atividades em processo. É providenciado pelo “equilíbrio reflexivo” de Rawls. Esse mecanismo dialógico é apropriado quando ainda há um amplo grau de consenso, quando há valores compartilhados e quando há pouca desigualdade social.

O segundo tipo de mecanismo dialógico não depende de valores compartilhados e compromissos como trocas recíprocas em torno de diferenças presentes em experiências históricas biográficas e coletivas. Como resultado, esse mecanismo cria novas categorias ou amplia as antigas a fim de incorporar essas histórias de vida e suas novas experiências. Os movimentos sociais deliberam utilizando-se desse mecanismo em suas práticas para deliberação. Esses mecanismos dialógicos são apropriados para a construção da solidariedade e do reconhecimento mútuo.

O terceiro tipo de mecanismo dialógico é a troca de razões entre uma norma geral e sua especificação concreta, é um mecanismo dialógico tipicamente utilizado em questões políticas, tal seja a troca de razões entre uma norma geral e sua especificação concreta e diz respeito a como aplicar uma norma determinada ou princípio a um caso particular.

O quarto tipo de mecanismo dialógico relaciona-se com a aplicação das normas sociais pela articulação e diferencia-se dos mecanismos de equilíbrio reflexivo. A articulação pode resolver conflitos incorporando demandas opostas como parte

proponente de uma proposta mais elaborada. Esse processo não só modifica um quadro analítico, mas também cria outros novos.

O quinto tipo de mecanismo dialógico é aquele que emprega a capacidade de pensar sob o ponto de vista de qualquer participante. Esse mecanismo muda e troca perspectiva no curso do diálogo – mudança entre ouvinte e falante – a fim de que uma pessoa convença outra de que esta outra tenha que tomar a sua perspectiva ou vice-versa.

Para o autor, cada um desses mecanismos dialógicos providencia uma abordagem de como as razões podem assegurar o entendimento na deliberação ou podem se tornar convincentes de forma geral. Isso reforça o porquê de a deliberação pública, em uma abordagem dialógica, ser apropriada para as instituições democráticas contemporâneas e suas esferas públicas.

Todos os mecanismos discutidos dependem de simetria e de outras condições que estabelecem o quadro geral de igualdade, não tirania e não exclusão na esfera pública; necessários para acordos formados democraticamente [...]. As desigualdades sociais bloqueiam a operação dos mecanismos dialógicos e, desse modo, minam a deliberação (BOHMAN, 2009, p. 78).

A superioridade do modelo dialógico de deliberação pública, para Bohman (2009), é verificada quando da resolução de problemas que Martha Minnow chama de “dilemas da diferença”.

A resolução democrática desses problemas pode se dar através da norma de igualdade. Os fóruns deliberativos são formados nas sociedades democráticas contemporâneas como instrumentos de ampliação da participação dos cidadãos numa agenda partilhada com o poder instituído. Dentro dessa agenda de governança para resolução de problemas, as trocas de razões devem ser intensas, mas o grande desafio é quando se trata de resolver problemas inerentes ao “dilema da diferença”, a exemplo das políticas de ação afirmativa.

Países como o Brasil, ao criarem condições institucionais para discussão e resolução de problemas sociais, econômicos, no âmbito de uma agenda deliberativa, reforçam também um sentido prático dos fóruns deliberativos, a exemplos dos conselhos de políticas públicas e também dos orçamentos participativos.

Não obstante, no caso das políticas orçamentárias, a deliberação passa de um plano teórico para um plano de aplicabilidade. Além de tratar de distribuição de

recursos escassos para demandas ampliadas da população, também se responsabilizam por déficits sociais, políticos e econômicos de camadas sociais menos favorecidas.

A ação afirmativa é uma das questões políticas atuais mais controversas. Essas políticas emergem como modos de lidar com a persistência de desigualdades e erros, elas não são demandas procedimentais (BOHMAN, 2009, p. 79).

Esses dilemas da diferença são, na visão de James Bohman, exatamente o tipo de situação problemática que requer uma nova especificação e elaboração de uma norma – a dos direitos iguais. A aplicabilidade de normas básicas pode ser fundada através da história da revisão constitucional e vários movimentos civis por direitos. Esses processos históricos de transformação tornaram-se possíveis através da introdução de novas razões públicas na deliberação participativa, por representantes institucionais e por movimentos sociais na esfera pública. O mecanismo dialógico de “articulação” (quarto tipo) está presente e é marcante em tais processos deliberativos.

Bohman conclui a sua abordagem dialógica da deliberação pública dizendo que “talvez o principal desafio da democracia deliberativa seja solucionar os crescentes conflitos comuns sem abrir mão da igualdade política dos cidadãos, da não tirania dos resultados e da publicidade” (2009, p.81).

Muito embora a abordagem de Bohman (2009) tenha evidenciado traços de praticidade e aplicabilidade do modelo deliberativo dialógico, como por exemplo, em termos de ação afirmativa, torna-se necessário apresentar como os modelos de deliberação pública, principalmente o procedimentalista e o dialógico, têm sido utilizados em variados campos da vida social contemporânea. Esse é o objetivo da terceira e última seção.

1.3 – A utilização dos modelos de democracia deliberativa

Os dois modelos de democracia deliberativa, apresentados na seção anterior, procedimentalista e dialógico, são modelos mais caracterizados para o tratamento da deliberação pública nas sociedades democráticas contemporâneas que guardam em si níveis de complexidade acentuados.

Joshua Cohen, Seyla Benhabib e James Bohman são teóricos da deliberação pública, sendo os dois primeiros procedimentalistas e o último não procedimentalista, cuja abordagem apresenta-se como dialógica. Esses autores, principalmente Joshua Cohen e James Bohman, trabalham o problema da liberação na interseção entre as obras de Habermas e de Rawls. Joshua Cohen transforma o processo de discussão argumentativa em um processo deliberativo institucional, enquanto Bohman vai além de Habermas por criticar os limites da influência do público no sistema político (AVRITZER, 2000).

As duas abordagens partem das bases conceituais, rawlsiana e habermasiana, de democracia deliberativa. Portanto, John Rawls e Jürgen Habermas são os teóricos originais da deliberação pública atual, em maior consenso entre os posteriores teóricos do tema. Esses teóricos posteriores têm produzido uma vasta literatura, sob forma de artigos e livros.

Para Simone Chambers, esses artigos e livros, em grande maioria, centram seu foco nos princípios teóricos que sustentam a teoria democrática deliberativa, comparam e contrastam as principais afirmações teóricas que a definem. Essa constatação faz com que a autora afirme que a teoria democrática deliberativa mudou do estágio de “pronunciamento teórico” para o estágio de “teoria aplicável” (CHAMBERS, 2009, p. 239).

Em sua revisão crítica sobre a democracia deliberativa no ensaio *A teoria democrática deliberativa*, Simone Chambers não considera John Rawls um teórico da democracia deliberativa. Evidencia, portanto, que muitos outros teóricos que se expressam favoravelmente à deliberação também não são considerados teóricos da democracia deliberativa em sua revisão. A explicação para a sua atitude é que quase todo mundo atualmente é favorável à deliberação de uma forma ou de outra.

A simpatia pela deliberação está agora tão difundida que, se não traçássemos alguma distinção, eu teria que investigar a teoria liberal em vez de avaliar somente a teoria deliberativa [...]. A teoria democrática deliberativa é uma teoria normativa que sugere modos

através dos quais podemos intensificar a democracia e criticar as instituições que não satisfazem o padrão normativo. De modo específico, essa teoria afirma ser um modo mais justo e verdadeiramente democrático de lidar com o pluralismo do que modelos agregativos ou realista de democracia (CHAMBERS, 2009, p. 240-241).

Para a autora, o afastamento da democracia deliberativa dos ideais liberais ocorre quando ela direciona seu olhar para as concepções de *accountability* e discussão, substituindo uma democracia centrada no voto. A *accountability* substitui o consentimento, tornando-se o cerne conceitual da legitimidade. O consentimento e a votação não desaparecem, e sim ganham uma interpretação mais complexa e rica no modelo deliberativo do que no modelo agregativo. Para Chambers (2009), embora os teóricos da democracia deliberativa critiquem as instituições representativas existentes, a democracia deliberativa não é geralmente entendida como uma alternativa à democracia representativa. Ela é, na verdade, uma ampliação também da democracia representativa.

Distinguindo as definições de deliberação de outras formas de discussão, como a barganha ou a retórica, Chambers apresenta, de forma geral, uma definição de deliberação como sendo “o debate e a discussão que têm como propósito produzir opiniões racionais e bem informadas nas quais os participantes são convidados a revisar preferências à luz da discussão, de novas informações e das demandas feitas pelos demais participantes” (2009, p. 241).

A revisão da autora sobre a teoria da democracia deliberativa também aponta as principais questões com as quais os teóricos da democracia deliberativa se preocupam. As preocupações são as seguintes: como a deliberação pode ou deve dar forma às preferências, moderar interesses privados, conferir poder aos marginalizados, mediar diferenças, promover a integração e a solidariedade, favorecer o reconhecimento, produzir opiniões e políticas racionais e possivelmente conduzir ao consenso?

Para Simone Chambers, a democracia deliberativa investiga criticamente a qualidade, a substância e a racionalidade dos argumentos e das razões acionadas para defender leis e políticas.

A democracia deliberativa estuda e avalia as instituições, os fóruns, os ambientes e os espaços públicos disponíveis para a justificação deliberativa e para a *accountability* e se preocupa com as condições sociais, econômicas, políticas e históricas necessárias a uma deliberação bem sucedida, assim como se ocupa das atitudes, dos

comportamentos e das crenças requeridas aos participantes (CHAMBERS, 2009, p. 242).

Depois de ressaltar que a teoria democrática deliberativa está ligada à lei e ao constitucionalismo, Chambers (2009) mostra as principais áreas que justificam a guinada no interior da teoria democrática na direção da deliberação: direito público; relações internacionais; políticas públicas; pesquisa empírica e identidade, diversidade e reconhecimento.

Das áreas acima apontadas, merecem destaque, razão dos objetivos deste trabalho dissertativo, as do direito público e das políticas públicas. Quanto ao campo do direito público, os processos deliberativos nas sociedades democráticas constitucionais seguem, na concepção da autora, a redescritção da história constitucional americana, sustentada por um dualismo constitucional, ou seja, as políticas constitucionais possuem dois modos de funcionamento: um de estabilidade constitucional e outro quando a política constitucional muda seu modo de operar.

Na maior parte do tempo, a Constituição se apresenta como um conjunto de princípios relativamente estável que os juízes aplicam, mas não alteram radicalmente. Esses princípios formam o pano de fundo da “política normal”. Sob essa perspectiva, os cidadãos têm pouco o que fazer com a constituição, e as decisões da Corte permanecem atreladas a um determinado paradigma interpretativo. Mas, de vez em quando, a política constitucional muda seu modo de operar. Durante esses “momentos constitucionais”, os cidadãos se engajam em processos mais intensos de formulação de leis. Frequentemente, esses são tempos de crise ou de grande mudança envolvendo questões que chocam as nações, fazendo com que o debate se amplie e se intensifique (CHAMBERS, 2009, p. 244).

No Brasil, um “momento constitucional” relevante para o entendimento do reforço de sua democracia pelo ideal de deliberação pública foi o período constituinte de 1987, ou período de criação da Constituição cidadã de 1988. Nesse momento, as políticas deliberativas foram constitucionalmente incentivadas e reforçadas no país. Em simultâneo, a partir dos anos 1990, a teoria democrática deliberativa desloca o coração da democracia para longe do voto e para dentro da esfera pública, das práticas de prestação de contas (*accountability*) e de justificação.

Em conformidade como que expressa Simone Chambers, é possível afirmar que no Brasil, os cidadãos foram incluídos nos debates políticos no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 e, nessa ocasião, a participação popular focou o seu interesse nas

políticas públicas, mesmo que pelos caminhos das inversões de prioridades. Esse também é o momento de evidência de que a pesquisa em políticas públicas foi um dos primeiros subcampos na ciência política a aderir a um modelo deliberativo.

Simone Chambers ressalta que, de forma geral, os estudos sobre políticas deliberativas podem ser divididas em duas áreas não totalmente distintas. A área procedimentalista, que se concentra no formato (design) de arenas para a escolha e o desenvolvimento de políticas, e a segunda área, que envolve a utilização de um modelo deliberativo para gerar políticas públicas capazes de produzir resultados substantivos. Assim, é no campo da iniciativa e da análise política que a teoria democrática deliberativa aparece em sua forma mais concreta. A consulta aos cidadãos, por exemplo, sob a forma de encontros abertos, conferências, conselhos e júris de cidadãos que se proliferam em governos locais, estaduais e nacionais, tem se tornado recorrente.

Essas iniciativas estão fornecendo um ótimo material empírico sobre como a deliberação deve funcionar em vários âmbitos, assim como, é claro, contribuem, de forma significativa, para trazer os cidadãos para o processo deliberativo (CHAMBRES, 2009, p. 251).

Entretanto, os processos de deliberação e *accountability* só funcionam de maneira apropriada quando os participantes possuem igualdade de condições. Nesses termos, Chambers (2009), reforça que a teoria da diversidade traz questões para o interior da teoria deliberativa, a exemplo da questão da distribuição e da pobreza. Esta questão será a preocupação central para a próxima geração de teóricos deliberacionistas.

A centralidade dos processos deliberativos na teoria democrática contemporânea e as suas possibilidades de concretude efetiva, em termos práticos, proporcionam a visibilidade de que seus resultados proporcionam a ampliação da participação democrática.

Até o momento, os aportes teóricos apresentados, sobretudo de Joshua Cohen e James Bohman, têm a preocupação com a efetividade participativa. Tal assertiva se confirma em Avritzer (2011) quando este autor expressa que uma boa parte da literatura sobre a efetividade participativa tem sua origem na literatura norte americana.

No Brasil, as formas ampliadas de participação se constituíram numa realidade, principalmente, a partir dos primeiros anos da primeira década do século XXI. Este fenômeno político, com implicações econômicas e sociais, demandou a emergência construtiva de estudos sobre a participação e a deliberação. Esta literatura tem tido a preocupação com a conexão entre as preocupações genérica da teoria democrática com

as questões práticas do funcionamento de Instituições Participativas (IPs) específicos (AVRITZER, 2011).

No próximo capítulo, os temas da participação e da deliberação pública serão expostos em um enfoque que relaciona a reconstrução democrática e a participação social, o último momento constitucional (1987/1988) e a questão da cidadania ativa, a emergência da sociedade civil e a sua participação em fóruns deliberativos. Serão também expostos os aspectos que contemplam a compreensão do funcionamento das Instituições Participativas (IPs), e dentro destas, o Orçamento Participativo (OP) como forma de ampliação e extensão democrática pelo viés deliberativo.

2 – RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, EMERGÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL E FÓRUMS DELIBERATIVOS NO BRASIL

Nos últimos anos, a teoria democrática contemporânea tem sua normatividade sustentada em razão da contribuição para o aprofundamento de regimes democráticos pela ampliação das formas de participação política. A multiplicidade dessas formas desenvolvidas pelas instituições participativas (IPs)¹¹ possibilita a emergência de variados resultados que colocam desafios importantes para a operacionalização de avaliações de efetividade (PIRES, 2011)¹².

O presente capítulo tem como escopo trilhar os caminhos apontados pelo debate acadêmico nacional sobre a participação política, a deliberação pública e a efetividade deliberativa. A natureza teórica desta parte dissertativa reporta-se aos fundamentos para a contextualização do objeto da tese que respeita a construção de uma agenda de governança municipal compartilhada no município de João Pessoa.

A referida agenda se apresenta como sendo compartilhada porque tem a pretensão de conjugar as instâncias formais (governo) com as instâncias informais (sociedade civil) para construção de um poder local, cujas decisões devam ser tomadas pelo viés deliberacionista. A condução da agenda está posta a ser operada pelo Orçamento Democrático de João Pessoa (OD/JP), como um fórum deliberativo que toma forma como uma instituição participativa (IP).

Os processos deliberativos são resultados construtivos de uma evolução histórica. A literatura sociológica e política no Brasil aponta também que o aperfeiçoamento da democracia brasileira é um *continuum*, são estágios evolutivos encadeados historicamente. Contudo, o quadro que compõe a realidade brasileira não é nem um pouco homogêneo, e os resultados das experiências participativas também não

¹¹ O conceito de IPs surge então como contraponto a tal reducionismo identificado por Leonardo Avritzer no conceito tradicional de instituição (BORBA, 2011): “Por IPs entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45).

¹² Para o referido autor, as formas pelas quais IPs podem cumprir esse desiderato são múltiplas: i) atuando na formação de cidadãos mais capacitados para ação política e coletiva; ii) estimulando a formação e ativação de novos atores na sociedade civil; iii) contribuindo para maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública; iv) direcionando políticas públicas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas; e v) contribuindo para a formação de novas elites políticas, dentre muitas outras possibilidades.

o são. As desigualdades sociais, políticas e econômicas são visíveis e, em regiões mais pobres como a nordestina, tais desigualdades são ainda mais acentuadas.

A atual experiência participativa de João Pessoa pode ser considerada como tardia em relação às primeiras experiências brasileiras. O tempo que distancia a construção da nova agenda de governança de João Pessoa (PB) da experiência de Porto Alegre, por exemplo, corresponde a quinze anos (1989/90-2005). Em termos estruturais, O OD/JP não é uma instituição participativa inusitada, pelo menos em sua estrutura.

O OD/JP foi comunicado à população pessoense como um fórum deliberativo. Seu formato institucional é o de orçamento participativo resguardando as suas devidas especificidades. O que se espera de sua normatividade respeita ao grau de sua efetividade participativa, levando em consideração as recentes avaliações da teoria sociológica e política.

Se a agenda de governança municipal de João Pessoa (PB) é para ser conjugada à participação popular e cidadã, importa ao longo do presente capítulo, estabelecer uma distinção sobre o conceito de participação e de que forma e por quem ela tem sido mobilizada. Se os conteúdos temáticos da agenda são levados para dentro da instituição participativa que a opera e conduz, importa saber, também, de que forma são deliberadas as demandas apresentadas. Para tanto, torna-se necessário percorrer os caminhos da teoria social e política brasileira sobre a natureza da deliberação pública ou da evolução dos fóruns participativos conducentes de agendas de governança municipal. Por último, apresentar como a teoria democrática deliberativa associa a qualidade da democracia à instituição política na procura da efetividade deliberativa.

Contudo, devido às especificidades de que se reveste o próprio objeto da pesquisa, tais como: o ambiente em que a experiência participativa se insere, o déficit de cidadania na realidade nordestina, especificamente, e o tempo que distancia a referida experiência pessoense das experiências pioneiras de operacionalidade de orçamentos participativos; serão previamente expostos aspectos históricos da realidade brasileira que relacionam os conceitos de democracia e cidadania. Isto porque, uma parte da agenda trata de inversões de prioridades, e estas compreendem a políticas públicas que se destinam a minorar situações sociais e econômicas negativas.

Esta parte dissertativa se subdivide em quatro seções: a primeira sobre a relação entre a democracia e cidadania no processo histórico brasileiro; a segunda também de cunho histórico reporta-se à emergência da sociedade civil, sua atuação no Brasil nos períodos da transição e da democratização e, enquanto protagonista da participação em

fóruns deliberativos; a terceira sobre a gênese da gestão municipal democrática e as experiências brasileiras de partilha de poder; por último a quarta que apresenta os estudos sobre a participação, a deliberação e a efetividade participativa.

2.1 – Cidadania, sistema político e aprofundamento democrático no Brasil

No último quartel do século passado, a sociedade brasileira reclamou por maior completude do sentido de cidadania para o aperfeiçoamento do sistema democrático. O período de transição, ou de apelo à redemocratização, foi marcado pela emergência de uma sociedade civil mais exigente e não conformada com o papel coadjuvante que lhe fora atribuído por um Estado historicamente autoritário.

Em 1985, a retomada das eleições para prefeito das capitais foi uma conquista política significativa, iniciando os novos ciclos da democracia nas grandes cidades brasileiras (SOARES & GONDIM, [1998], 2002). Com a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação (AVRITZER, 2009-b).

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas foram institucionalizados e, em conjunto com as experiências de orçamentos participativos, transformaram-se nos principais fóruns deliberativos no País. A institucionalização dos conselhos na Constituição Federal ampliou a participação democrática pela concepção de deliberação pública. A sociedade brasileira ganhou mais poder político, e também mais espaços públicos para discussão foram se ampliando. As eleições que sucederam a promulgação da Constituição (1988), denominada de “cidadã”, resultaram em ganhos significativos para os partidos políticos de esquerda, principalmente para o Partido dos Trabalhadores (PT).

Na esfera municipal, as gestões do PT foram marcadas pela tentativa de imprimir uma nova marca administrativa, em conjunção com a participação popular e cidadã – governo e sociedade civil –, resultando em um modelo chamado de “modo petista de governar”. Esse modelo foi pioneiro nas administrações municipais brasileiras e passou a influenciar outras administrações conduzidas por partidos de diferentes matizes ideológicos.

A concepção republicana do “modo petista de governar”, pelo viés deliberacionista, veio a influenciar outras administrações municipais, dentro e fora do

país. O orçamento participativo, como fórum deliberativo, foi levado para o interior da agenda de governança local para possibilitar uma discussão ampliada e, através da atividade discursiva, conectar as formas comunicativas formais do Estado com as informais da sociedade civil na esfera pública.

Não há como desconhecer os fatores exógenos que influenciaram a composição deste novo cenário, no campo administrativo municipal, haja vista a coincidência histórica da democratização, ou avanço democrático, na realidade brasileira ter se desenvolvido ao tempo em que o país interagia, de forma mais intensa, com os processos globalizatórios e com o pensamento hegemônico neoliberal. No entanto, a evolução histórica nacional contribuiu para que a sociedade civil brasileira viesse a protagonizar o seu próprio destino, nos campos político, econômico e social.

O sentido de participação mudou e esta mudança tem a ver com a conjugação das liberdades do cidadão ao aperfeiçoamento da democracia. Democracia e cidadania são termos distintos semanticamente, mas, inseparáveis quando se trata da compreensão da legitimidade dos processos político-democráticos.

A teoria social ensina que a “democracia” é um termo cuja origem remonta aos gregos. Com a modernidade política ocidental, o ideal de democracia foi revigorado porque esta passou a ser uma exigência pela formação dos Estados nacionais, que, ao serem criados, demandaram o surgimento das sociedades nacionais com fronteiras geográficas e políticas definidas. O sentido de nacionalidade ou de identificação com a nação se uniu ao sentimento de lealdade ao Estado.

Também a “cidadania” é outro termo que se liga ao Estado-nação; portanto, outra das muitas categorias de análise do pensamento sociológico. T. H. Marshall foi um dos teóricos que trabalharam o conceito de cidadania, desdobrando-a em direitos civis, políticos e sociais. Para esse autor, nas sociedades democráticas a aquisição dos direitos da cidadania segue uma sequência: direitos civis no século XVIII, direitos políticos no século XIX e direitos sociais no século XX – consequenciando uma cidadania plena que combina liberdade, participação e igualdade. Porém, essa trajetória histórica e linear não serve como base explicativa para a construção dessa realidade na sociedade brasileira, como provavelmente deve servir para a Inglaterra, a Alemanha, a França e os Estados Unidos.

Vários fatores contribuíram para que relação da democracia com a cidadania no Brasil tenha se dado de forma diferente do modelo marshalliano. O Brasil se constituiu como Estado-nação já negando à maioria da população as liberdades civis, por

continuar adotando o regime escravagista. No percurso desse longo caminho, a extensão dos direitos civis, políticos e sociais na sociedade brasileira, ou como eles foram sendo adquiridos, não seguiu a trajetória de Marshall (1967): a cidadania no Brasil foi invertida. O teórico inglês não previu que os caminhos da cidadania são distintos e nem sempre seguem linha reta. Cada país segue seu próprio caminho, e o Brasil não é uma exceção¹³.

Em sua interpretação da sociedade brasileira em *Raízes do Brasil*, livro publicado em 1936, Sérgio Buarque de Holanda expressa que a democracia no Brasil sempre foi “um lamentável engano”. Tal afirmação se remete ao fato de que a evolução democrática de uma sociedade se relaciona estreitamente com a construção da cidadania. Outros intérpretes do Brasil tiveram a preocupação de apontar as distorções do sentido que se impôs de construção da cidadania nacional, nas diferentes fases políticas do país¹⁴.

Na construção da cidadania desvela-se um sentimento de identidade coletiva ou de pertencimento, na relação entre a nação e o Estado. Até a sua Independência, em 1822, o Brasil não se constituía como um Estado-nação, e sim como uma colônia de Portugal. O sentimento de nacionalidade não existia ou não era relevante. Durante o período colonial, a sociedade era escravagista. Em termos de educação da população, tomou forma o descaso pela educação primária que dificultava o desenvolvimento de uma consciência de direitos. Escravidão e analfabetismo se conjugaram com grande facilidade na sociedade colonial brasileira

O sistema político brasileiro foi criado pela conveniência resultante de uma independência negociada entre a metrópole, as elites nacionais e a Inglaterra. Esse sistema, inserido na Constituição de 1824, ignorou a escravidão, ofertou um quarto poder ao Imperador (Moderador), restringiu o direito ao voto, criou uma representação política liberal descompromissada com o interesse público, não priorizou a educação primária – portanto, não contribuiu para que a participação fosse cívica e para o alcance da liberdade e da igualdade.

¹³ J. Murilo de CARVALHO. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*; 2002, p. 11, esclarece ainda que aqui não se aplica o modelo inglês. Ele nos serve apenas para comparar por contraste. Para dizer logo, houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos, entre nós o social precedeu os outros.

¹⁴ Bonifácio, Nabuco e Florestan, em tempos diversos, defenderam no parlamento e fora dele, uma ação afirmativa do Estado no sentido da garantia dos fundamentos para a cidadania (GODOY, 2011, p.16).

O efeito de maior nocividade imposto pelo passado colonial brasileiro foi a herança da escravidão humana. Para além desta Carvalho (2002) aponta mais duas: a grande propriedade rural e um Estado comprometido com o poder privado, que juntas formaram três empecilhos ao exercício da cidadania no Brasil.

2.1.1 - As origens históricas e constitucionais do sistema político brasileiro

Dos três empecilhos acima apontados, o terceiro continua presente no debate político nacional. O esforço de desprivatização da esfera estatal configura-se como uma tarefa continuada. As injustiças acumuladas foram, ao longo do tempo, minando os ideais de cidadania que resultaram num quadro de precariedades econômicas e sociais, gerando pobreza e má distribuição de recursos entre os cidadãos.

A construção de uma esfera pública de discussão ampliada dos problemas nacionais que respeitam ao déficit de cidadania se constituiu como uma das vertentes do esforço de desprivatização do Estado. A representação política passou a ser questionada pela emergência da participação popular e cidadã, que foi ganhando formato e significação tanto na prática como também enquanto categoria teórica da teoria democrática.

A partir de 1960, o ideário participativo conjugou diversos significados. Em princípio, a participação era, por definição, popular. O ideário participativo como *participação popular* não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de invocar um direito que contemplasse o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria independentemente da sua inserção nas classes sociais. Nestes termos, Lavalle (2011), explica que o ideário participacionista atrelava-se ao papel da esquerda e sua estratégia basista, como alternativa à rarefação da esfera política, a participação popular se inscrevia em perspectiva mais ampla preocupada com a construção de uma sociedade sem exploração.

A percepção e a constatação de ser a sociedade brasileira explorada e injusta têm sua consistência afirmada pelo histórico de consolidação e da forma como o sistema político brasileiro foi constituído, desde a primeira Constituição, outorgada em 1824. O Estado nacional brasileiro nasceu como uma “monarquia presidencial”¹⁵. As práticas

¹⁵ J. Murilo de CARVALHO (2002), *ob. cit.*, p. 29, afirma que a institucionalidade do sistema político brasileiro, pela Constituição de 1824, ganhou seu formato autoritário e com resíduos do absolutismo.

liberais muito se afastaram daquilo que preconizavam os preceitos constitucionais e, por tal expediente, perduraram por todo o período do Império até a Revolução Liberal de 1930.

Depois de abolida a escravidão em 1888 e proclamada a República em 1889, veio a “República Velha que findou em 1930. Durante este período, nem mesmo a participação pelo voto se constituía em um ato de consciência de liberdade política. Continuava como “um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade ou gratidão [...]”. “Como também foi se transformando numa mercadoria a ser vendida pelo melhor preço” (CARVALHO, 2002, p. 36).

Portanto, a natureza da representação política brasileira, até a República Velha não apresentava sinais significativos de mudança. Por essa razão, os ideais da Revolução Liberal logo se dobraram à cultura política do autoritarismo, transformando-se em uma ditadura, a ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas, instaurada em 1937 e perdurando até 1945.

Na ditadura do Estado Novo (1937-1945), a participação popular foi indesejada e reprimida. Contudo, antes um ganho das forças políticas opositoras tornou-se notório, a emancipação política das mulheres, que tiveram direito ao voto inserido na Constituição de 1934. O mesmo período pode ser considerado como o grande momento da legislação social. Os direitos trabalhistas e previdenciários significaram ganhos. Contudo, não foram extensivos a toda população, trabalhadores rurais, empregados domésticos desses direitos foram excluídos.

O governo invertera a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzira o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtudes das leis sociais e não de ação sindical e política independente (CARVALHO, 2002, p.124).

Se até a República Velha a cidadania pode ser considerado como “em negativo”¹⁶, nos anos seguintes à Revolução Liberal, com a emergência do nacional desenvolvimentismo os direitos sociais foram sendo concedidos de forma seletiva e não

Através de um poder constitucional privativo, o poder Moderador dava ao Imperador a liberdade de nomear os ministros de Estado, independentemente da opinião do Legislativo.

¹⁶ Termo trabalhado por Carvalho (2002).

universal, os direitos da cidadania foram transformados em liberdades reguladas ou “cidadania regulada”¹⁷.

Com a queda de Getúlio Vargas em 1945, o voto popular passou a ter peso nos processos eleitorais. Este fenômeno político não significou uma autodeterminação cidadã na condução do processo democrático e a participação política foi coberta pelo manto do populismo. A participação popular não contribuiu do ponto de vista de sua significação na teoria democrática (categoria teórica), enquanto aprendizado político (PATEMAN, 1992) e como resultado, a onda populista estancou em uma nova ditadura. A ditadura militar (1964 – 1985) contribuiu para a retração dos direitos civis e eliminou quase por completo os direitos políticos.

Como ressalva, cabe salientar a existência no período que antecedeu o Golpe Militar de 1964, de movimentos de trabalhadores rurais, a exemplo das Ligas Camponesas, que surgiu no Nordeste, em 1955, com foco de resistência na cidade paraibana de Sapé. Trabalhadores rurais, posseiros e pequenos proprietários entraram na política nacional com voz própria. No entanto, tanto os movimentos de contestação no campo, como na cidade foram reprimidos com força. A participação social significava então uma guinada para os regimes totalitários, portanto, uma ameaça à democracia. Com o apoio da classe média urbana, das elites agrárias remanescentes e de grande parte do empresariado, a ditadura militar se consolidou no Brasil¹⁸.

A democracia brasileira viveu tempos de exceção, só arrefecidos quando sinais de mudança no plano internacional, pela primeira crise do petróleo de 1973, puseram em risco o sucesso do “milagre brasileiro”. Com a segunda crise do petróleo, em 1979, tal milagre econômico se esgotou, pondo em crise o modelo nacional-desenvolvimentista brasileiro.

Entre a primeira e a segunda crise do petróleo (1973-1979), os governos militares mantiveram a cidadania regulada, a associação democrática amedrontada e a sociedade civil fragmentada. No entanto, o sentimento por liberdade política e justiça social já se gestava na sociedade brasileira desde meados da década de 1970 pela

¹⁷ Expressão atribuída a Wanderley G. dos Santos, quando este caracteriza a política social do período como “cidadania regulada”, uma cidadania limitada por restrições políticas (CARVALHO, 2002).

¹⁸ Carvalho (2002) divide o período militar em três fases: a primeira de 1964 a 1968, caracterizada por intensa atividade repressiva; a segunda fase, de 1968 a 1974, foram os anos mais sombrios da história do País, numa combinação de repressão política violenta com crescimento econômico e decréscimo do salário mínimo; a terceira fase, de 1974 a 1985, foi caracterizada como mais branda e de abertura política.

emergência dos movimentos sociais ou dos “novos movimentos sociais”, incluindo “o novo sindicalismo” (GOHN, 2007).

Esta foi uma fase de contestação e luta por direitos civis e sociais sonegados e pela ampliação dos direitos políticos. A esfera pública coincida com a esfera estatal, a insurgência da sociedade civil dava-se em razão da percepção da questão social e os novos movimentos sociais contestavam a ordem política, econômica e social imposta pelo Estado.

Entre 1975 e 1985, fatos importantes marcaram a história do país, tais como: a anistia ampla e irrestrita, e o fim do bipartidarismo em 1979; a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980; a realização de eleições diretas para governadores dos Estados em 1982, a fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983; a campanha das “Diretas Já” em 1984; e o retorno das eleições para prefeitos das capitais brasileiras em 1985¹⁹.

Ao longo da década de 1980, o ambiente político brasileiro foi de muita efervescência e de construção de conversações cidadãs para alteração da ordem constitucional brasileira nos planos social, político, econômico e cultural. Com a Assembleia Constituinte de 1987 gestou-se um momento constitucional que contribuiu para que houvesse importantes alterações na estrutura de poder e na cultura política brasileira.

2.1.2 – Ambiente político da redemocratização, momento constitucional e democracia renovada

A Assembleia Constituinte aprovou a Constituição Cidadã em 1988 e no ano seguinte, 1989, aconteceu a primeira eleição direta para presidente da República desde 1960. Com a democratização, a participação política começou a experimentar um crescimento constante (AVITZER, 2011). No entanto, a democracia política não resolveu os problemas econômicos como desigualdade e desemprego. A violência urbana e rural agravava a situação dos direitos civis, principalmente no que se refere à segurança individual. De um lado, a CF/1988 ampliou direitos sociais. Por outro, as desigualdades, sobretudo, de natureza regional e racial persistiam, razão pela qual os

¹⁹ *A década de 1980 não pode ser, do ponto de vista político, considerada uma década perdida (Nota do Autor).*

movimentos sociais passaram a reclamar por políticas afirmativas, sob forma de políticas públicas de inserção e inclusão social.

Se para Marshall (1967), os direitos civis vieram primeiro, no Brasil muitos direitos civis continuam inacessíveis a uma parcela considerável da população. Na realidade brasileira, a pirâmide dos direitos (civis, políticos e sociais) foi colocada de cabeça para baixo.

Quando a inversão da cidadania se completa, então os direitos sociais passam a ser a base da pirâmide. As consequências se revelam pela excessiva valorização do Poder Executivo, pela desvalorização do Legislativo e de seus titulares (vereadores, deputados e senadores) e pelo favorecimento de uma visão corporativa dos interesses coletivos. Tais consequências afetam o aprofundamento da democracia pelo reforço da supremacia do Estado.

A radicalidade da supremacia do Estado impulsionou o engajamento da sociedade brasileira, através das organizações sociais, para a luta pela democratização do poder político. Depois de promulgada CF/1988, a tarefa se portou em dar mais embasamento social ao político. Esta tarefa da sociedade ocorreu, em simultâneo, à consolidação do pensamento neoliberal, ao se tornar hegemônico, demandando uma alteração no sentido de Estado-nação também no Brasil, na década de 1990.

Diante dessas mudanças, países como o Brasil se vêem frente a uma ironia. Tendo corrido atrás de uma noção e uma prática de cidadania gerada no Ocidente, e tendo conseguido alguns êxitos em sua busca, vêem-se diante de um cenário internacional que desafia essa noção e essa prática. Gera-se um sentimento de perplexidade e frustração. A pergunta a se fazer, então, é como enfrentar o novo desafio (CARVALHO, 2002, p. 226).

A resposta pode ser encontrada no campo de estudos sobre instituições participativas (IPs) no Brasil. Mas, antes é preciso lembrar que “a participação popular que exprimia um compromisso com segmentos populares tornava-se inadequado para as exigências do discurso público de registro universalizante que poderia disputar a nova Constituição (1988)”. Partindo desta afirmação, Lavallo (2011) acrescenta ainda que “os atores engajados com a participação popular passaram a reelaborar seu discurso em termos de participação cidadã. Assim, “o ideário participativo adquiriu feições mais abstratas e foi consagrado, em 1988, como direito do cidadão para além da participação eleitoral”. No seguinte decênio, a regulamentação dos preceitos constitucionais em

matéria de participação adotou os conselhos como expedientes institucionais para viabilizar a participação na gestão de políticas definidas como estratégicas “(pp. 48-52).

As formas de participação no Brasil democrático foram se disseminando em áreas como saúde, assistência social e políticas urbanas e as formas de deliberação foram sendo crescentemente relacionadas às decisões em relação a estas políticas (AVRITZER, 2011).

Esta prática foi sendo incorporada como processos democráticos e inovativos. Para Borba (2011), as inovações institucionais mais significativas experimentadas pela democracia brasileira nos anos recentes tiveram trajetórias distintas. De um lado, os OPs surgiram e se expandiram a partir da ascensão eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT), cujo marco mais significativo foi a experiência de Porto Alegre. De outro lado, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs), as Conferências (CFs) e, mais recentemente, os Planos Diretores Participativos (PDPs) surgiram como produto de dispositivos legais, garantidos pela Carta Constitucional de 1988 e pela legislação ordinária dela derivada.

As primeiras experiências de Orçamento Participativo são anteriores a promulgação da CF/1988²⁰, portanto não foram objetos de regulamentação constitucional como os Conselhos Gestores. Avritzer (2008) estabelece uma diferença entre as instituições participativas (IPs) no Brasil e ao mesmo tempo afirma a possibilidade de haver três possibilidades distintas de se promover sua incorporação, cada uma delas produzindo resultados políticos distintos²¹.

Silva (2011, p. 233-234) afirma a existência de três gerações de análises, dentro do campo político sobre as IPs. A primeira geração de análises (ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000) tem uma preocupação de defesa das IPs enquanto instrumentos para o alcance de determinados objetivos político-normativos subjacentes ao processo

²⁰ As experiências pioneiras de IPs em governos municipais datam do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, com destaque para casos como o de Lages, Pelotas e Boa Esperança (SILVA, 2011).

²¹ AVRITZER, L. *Instituições participativas e desenho institucional*. Opinião Pública, v. 14, p. 43-64, 2008, esclarece que a primeira possibilidade seriam os “desenhos de baixo para cima”, cujos exemplos seriam os OPs, “onde há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima” (p. 45). A segunda forma seriam as experiências de “partilha de poder”, exemplificadas pelos CGPPs, que se diferenciariam dos OPs “ (...) porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo”. Por fim, teríamos as situações de “ratificação pública”, materializadas nos PDPs, em que “ (...) se estabelece um processo onde os representantes da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (p. 46).

de democratização, observa-se uma disputa pela construção deste tema enquanto “objeto” científico legítimo. Com a segunda geração (meados dos anos 2000) observa-se um número crescente de análises que enfocam os significativos descompassos existentes entre os objetivos político-normativos democratizantes que alimentavam o ideário participacionista e as suas expressões empíricas. Em certos casos, passa-se da “apologia”, que marca parte da primeira geração, para uma “condenação” das IPs. A terceira geração do campo de estudos das IPs parece transitar de um debate sobre a pertinência ou a importância das IPs – debate este em parte resolvido pela própria difusão das IPs e sua transformação em um dado inescapável da paisagem política brasileira – para uma análise dos efeitos desta difusão em termos dos processos de produção de políticas e de seus resultados (políticos, socioeconômicos, culturais etc.)

Após a CF/1988 as alterações produzidas, em termos de reforma fiscal e descentralização dos serviços básicos, foram regulamentadas e os governos subnacionais se viram às voltas quanto ao fortalecimento de suas estruturas para responder às demandas sociais e, ao mesmo tempo enfrentar situações de desequilíbrios orçamentários e baixos investimentos, principalmente as administrações municipais que passaram a lidar com externalidades negativas, como problemas de degradação ambiental, violência urbana, desemprego e tantos outros.

Os governos municipais do campo democrático e popular vislumbraram a possibilidade de abertura do Estado local à sociedade civil para a implementação de agendas de governança conjugada à participação popular. As primeiras experiências de implantação de IPs pós-CF/1988 foram, em grande número, em municípios cuja administração era conduzida pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Estas administrações, a exemplo de Porto Alegre (RS) passaram a experimentar formas alternativas de envolvimento da população na formulação e na execução de políticas públicas, particularmente no que tange ao orçamento e às obras públicas. O orçamento participativo se constituiu numa instituição participativa bastante estudada.

A próxima seção aborda, através de uma breve exposição, a importância dos movimentos sociais para a emergência de sociedade civil em busca de uma cidadania ativa. Como desdobramento, focaliza também o “modo petista de governar” e as inovações democráticas no Brasil pela concepção de que os orçamentos participativos são inovações democráticas e se constituem como fóruns deliberativos para ampliação da participação democrática em sociedades modernas e constitucionais, como a sociedade brasileira.

2.2 – Os fóruns deliberativos e a nova agenda governança democrática municipal: discussão, argumentação e *accountability* pública

No Brasil, um conceito adequado de participação seria o de “participação mobilizada”, característico de países em desenvolvimento e que se diferencia da participação autônoma. Borba (2011) estabelece uma diferença entre os dois conceitos de participação. A participação autônoma são produtos de uma escolha individual, motivada pelo interesse em influenciar as decisões governamentais e a participação mobilizada é provocada por um agente externo, visando também influenciar nas decisões governamentais.

A mobilização da participação pelos movimentos sociais e, posteriormente, também pelas ONGs é a marca de um ideal participativo popular característico dos anos de transição e, que nos anos seguinte a democratização – pós Constituição Federal de 1988 – é incorporada às experiências dos orçamentos participativos da primeira fase das administrações municipais (PT) responsáveis pela condução da agenda de governança compartilhada do “modo petista de governar”, ao longo dos anos 1990.

As duas subseções seguintes tratam de movimentos sociais, de ONGs, do fortalecimento da sociedade civil no segundo momento de redemocratização do País e do “modo petista de governar” como matriz do processo de governança local conjugado à participação social.

2.2.1 – Estado, mercado e sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e a cidadania democrática

A emergência de uma sociedade civil não subsumida ao Estado foi fortalecida pelo ressurgimento e pela atuação dos movimentos sociais ou dos “novos movimentos sociais” ao longo do último quartel do século XX e primeiros anos do século XXI.

A concepção de deliberação pública no Brasil na perspectiva de ampliação da democracia participativa, em seus desdobramentos práticos através da criação de esferas públicas para discussão, argumentação e troca de razões, foi possibilitada pelas mudanças na sociedade civil e na estrutura dos governos. Do resultado dessas mudanças, principalmente em nível de governo local, espaços públicos para discussão dos problemas ligados aos direitos da cidadania foram criados e ampliados.

Sobre as mudanças na sociedade civil, a literatura sobre os movimentos sociais constitui-se numa boa base de entendimento.

O tema dos movimentos sociais constitui-se numa das grandes novidades na Sociologia brasileira nos anos 70-80, tendo sido considerado, por alguns analistas, como fonte de renovação nas ciências sociais e da forma de fazer política (GOHN, 2007, p. 7).

A trajetória dos movimentos sociais no Brasil pode ser pensada a partir de três fases: a fase contestatória nos anos 1970/1980, a reivindicatória dos anos 1990 e a fase posterior ou mais recente, marcada já pelo ideário participativo cidadão e não mais, somente pelo popular, é também uma fase marcada pela emergência do ideal deliberacionista onde os atores da esfera informal apresentam maior grau de heterogeneidade, e também em razão das agendas de governanças compartilhadas não se constituírem somente em administrações do campo democrático e popular.

Novas temáticas foram se incorporando a estas agendas de governança e a preocupação com a sustentabilidade econômica e ambiental da cidade mudou o sentido da administração, com ênfase acentuada para os mais carenciados através de inversões de prioridades e inclusão social.

As referidas fases se interligam e não são fechadas em si. Elas se constituem em uma evolução para o resultado construtivo ou na busca de um novo sentido para a cidadania no Brasil. A emergência de uma nova noção de cidadania tem duas dimensões: a experiência concreta dos movimentos sociais e a agregação a uma ênfase na construção da democracia (DAGNINO, 2004).

A relação entre os movimentos sociais e a construção dessa nova cidadania foi iniciada em meados dos anos 1970, no Brasil e em vários países da América Latina, e foi articulada por grupos de oposição aos regimes militares, especialmente pelos movimentos de base cristã, sob a inspiração da Teologia da Libertação (GOHN, 2007, p. 19).

Para a autora acima, até meados dos anos 1980, a característica básica dos movimentos sociais foi a de contestação, por vezes de costas viradas para o Estado. A marca visível era de manifestação nas ruas pelo vigor dos movimentos populares de favelados e de associações de moradores de classe média nos centros urbanos de médio e grande porte. O renascimento do movimento sindical (novo sindicalismo) em muito contribuiu para o fortalecimento dessa fase contestatória.

O fato inegável é que os movimentos sociais dos anos 70/80 contribuíram decisivamente, via demandas e pressões organizadas, para a conquista de vários direitos sociais novos, que foram inscritos em leis na nova Constituição brasileira de 1988 (GOHN, 2007, p. 20)

A segunda fase dos movimentos sociais foi muito mais reivindicativa, num período de diminuição das manifestações de rua. Os movimentos sociais se depararam com ambiente hostil, principalmente ao longo dos anos 1990, quando o neoliberalismo conseguiu impor uma agenda política e econômica pelas vias do enaltecimento do mercado livre, da regulação da economia e da diminuição do Estado, via reforma do Estado e nova reestruturação produtiva.

Nos anos 1980, a força dos movimentos sociais foi mais sentida nos meios urbanos. Porém, nos anos 1990 a sua maior visibilidade foi no campo (meio rural) e o fortalecimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), que já vinha de uma luta da década anterior, constitui-se numa prova dessa realidade do novo associativismo brasileiro.

O novo associativismo é mais propositivo, operativo e menos reivindicativo – produz menos mobilizações ou grandes manifestações, é mais estratégico. O conceito básico que dá fundamento às ações desse novo associativismo é a Participação Cidadã (GOHN, 2007, p. 18).

As análises sobre a segunda fase dos movimentos sociais no Brasil (DAGNINO, 2004, SCHERER-WARREN, 2006 e GOHN, 2007) não falam de sua morte, mas de uma reconfiguração. As adversidades iniciais enfrentadas por esses movimentos não foram pequenas. No ano de 1994, com o Plano Real, a inflação inercial foi controlada com forte impacto para o movimento sindical de trabalhadores do setor público e da iniciativa privada. A reforma administrativa a partir de 1995 desmontou o Estado burocrático e inseriu na administração pública elementos da gestão privada ao implementar a gestão pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2004).

No entanto, em que pesem essas transformações no Estado brasileiro, emergiram várias iniciativas de parceria entre a sociedade civil organizada e o poder público, iniciativas impulsionadas por políticas estatais, como a experiência do orçamento participativo, a política de renda mínima, bolsa-escola etc. (GOHN, 2007).

Nesse contexto, a nova emergência da cidadania nos anos 1990 aparece com distinções das características essenciais da democracia liberal, inicialmente pensada no século XVIII. Evelina Dagnino assim se expressa e aponta tais distinções:

(1) a redefinição da ideia de ter direito a ter direitos é o ponto de partida, pela criação de novos direitos que emergem de lutas específicas e sua prática concreta;

(2) a nova cidadania requer a constituição de sujeitos sociais ativos;

(3) a nova cidadania se constitui também como uma proposta de sociabilidade, o que significa a simultaneidade, no Brasil, da conquista dos direitos civis, políticos e sociais.

(4) a nova cidadania inclui fortemente a relação com a sociedade civil e não só com o Estado e o indivíduo;

(5) a nova cidadania transcende uma referência central do conceito liberal que é a reivindicação de acesso, inclusão e pertencimento ao sistema político; o que está em jogo é o direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema;

(6) a nova noção de cidadania é capaz de incorporar tanto a noção de igualdade como a da diferença²².

Para a caracterização da terceira fase dos movimentos sociais no Brasil faz-se necessário ressaltar a maior importância das ONGs em relação aos movimentos sociais, por estarem inscritas no universo do terceiro setor para a execução de políticas em parceria entre o poder público e a sociedade.

Há um outro fenômeno que merece ser destacado, no que diz respeito à sociedade civil: a proliferação das ONGs no Brasil a partir do começo dos anos 1990. O conceito de ONG é parte de um conjunto de definições e regulamentações específicas, expressas e difundidas por organismos internacionais, tais como ONU e Banco Mundial. A definição do Banco Mundial para ONGs é a seguinte: ONGs incluem uma variedade ampla de grupos e instituições que são inteiramente ou largamente independentes do governo, e caracterizadas por serem mais humanísticas ou cooperativas do que por serem comerciais e objetivas [...]. No caso do Brasil, existem dois fenômenos importantes que irão marcar a atuação das ONGs no país: o primeiro deles é uma forte reivindicação de autonomia da sociedade civil por parte dos atores sociais; o segundo é a participação ativa das ONGs nas diversas áreas temáticas das políticas públicas (AVRITZER, 2009-b, p. 31-32).

²² Para Dagnino (2004), supor que o reconhecimento formal de direitos pelo Estado encerra a luta pela cidadania é um equívoco que subestima tanto o espaço da sociedade civil como arena política, como o enraizamento do autoritarismo social.

A gradação na importância de ONGs e movimentos sociais ressaltadas por alguns cientistas sociais não tiram o mérito dos movimentos sociais terem acrescentado outra dimensão ao patamar reivindicatório da segunda fase e a do diagnóstico propositivo da fase mais recente – isto é, transformando as políticas públicas num campo privilegiado de atuação e fazendo da cidadania um direito possível para todos (GOHN, 2007).

O percurso e a evolução dos movimentos sociais no Brasil, das mobilizações às redes de movimentos sociais, foram testemunhas do surgimento da Central de Movimentos Populares, do Movimento dos Sem-Terra, do Movimento da Ética na Política, do Fórum da Reforma Urbana, do Movimento contra a Globalização, dos Conselhos Municipais, do Fórum Social Mundial e de tantas outras institucionalidades que dão os novos formatos de organização da sociedade civil.

Cabe ainda apresentar mais um pensamento sobre movimentos sociais e ONGs e sua relação com o aprofundamento da democracia brasileira:

O processo de democratização da sociedade brasileira, entre seus efeitos, incorporou a transformação das “assessorias clandestinas” dos movimentos sociais do período da ditadura em organizações sem fins lucrativos, voltadas para a cidadania e a democracia. As ONGs vão substituir o velho processo de um pé dentro e outro fora do Estado, repudiando seu caráter ditatorial fascista por uma nova relação (SPOSATI, 2002, p.97).

Ilse Scherer-Warren observa que “sociedade civil” é um conceito clássico da sociologia política e na atualidade tende a ser utilizado num modelo tripartite de realidade: Estado, mercado e sociedade civil. A autora conceitua a sociedade civil como a representação, em vários níveis, de como os interesses se organizam em cada sociedade para o encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais. Acrescenta ainda que:

A sociedade civil organizada do novo milênio tende a ser uma sociedade de redes organizacionais, de redes inter-organizacionais e de redes de movimentos e de formação de parcerias entre as esferas públicas privadas e estatais, criando novos espaços de governança com o crescimento da participação cidadã (SCHERER-WARREN, 2006, p. 126).

Duas outras características são marcantes nos movimentos sociais do novo milênio: eles operam em rede e se esforçam para se adequar à institucionalidade

democrática. As experiências dos conselhos populares e do orçamento participativo expressam e contribuem para reforçar a existência de sujeitos cidadãos e de uma cultura de direito que inclui o direito de ser co-partícipe da gestão da cidade (GOHN, 2007).

A efetivação da parceria dos movimentos sociais com o poder público tem a ver com os ciclos de democracia, particularmente em âmbito municipal, que se estabeleceu no Brasil a partir de 1985 com a retomada das eleições para os prefeitos das capitais. Essa parceria para a formulação e a implementação de políticas públicas só veio a ser viabilizada na medida em que a democratização do regime permitiu a condução aos governos municipais de políticos comprometidos com os próprios movimentos sociais (SOARES & GONDIM, [1998], 2002).

A participação popular começou a ser pensada como forma de partilha de poder institucionalizada com a Constituição Federal de 1988.

A institucionalização do processo participativo na forma de conselhos passou a predominar sobre as formas mais autônomas e menos organizadas de participação popular. Essa tendência foi reforçada inicialmente pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu como um dos preceitos a serem seguidos na formulação das leis orgânicas do município a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art.29, X). Além disto, a Carta Constitucional estabeleceu a participação da comunidade como diretriz para a definição de políticas públicas nas áreas de saúde (art. 198, III), assistência social (art. 204, II) e proteção do patrimônio cultural (art. 216, parágrafo primeiro) (SOARES& GONDIM, [1998] 2002, p. 85).

Os autores acima falam de três dos ciclos de democracia nas grandes cidades brasileiras. O primeiro ciclo inicia-se quando as organizações da sociedade civil abandonam uma postura meramente contestatória, passando a combinar reivindicação com interlocução direta com as agências estatais. O segundo ciclo é marcado pelas eleições de 1988, quando o PT sai vitorioso em mais de 40 cidades (médias e grandes), passando a administrar cerca de 20% do eleitorado brasileiro. O terceiro ciclo reforça a ideia do orçamento participativo e introduz os conceitos de parceria e de desenvolvimento econômico local como condição para uma administração bem-sucedida.

Após a Constituição de 1988, o processo de descentralização faz com que haja uma visibilidade maior do Estado na esfera local. O Estado local carrega consigo todas as características antes vistas somente como próprias do aparelho de Estado, em níveis federal e estadual. Os direitos sociais com a base da pirâmide da cidadania se refletem

em âmbito municipal, e os governos municipais, para serem bem-sucedidos, devem garanti-los. Nessas condições, tiveram de empreender reformas em seu interior.

A urgência de reformas administrativas nos governos municipais implicou também ajustes fiscais para a adequação de novas agendas de governança que possibilitassem a desprivatização dos interesses das ações governamentais para contenção da violência, da pobreza e da má distribuição dos recursos públicos entre os cidadãos.

A cidadania no Brasil teve de ser repensada numa concepção não marshalliana, porque a aquisição, ao mesmo tempo, dos direitos civis, políticos e sociais demandou aos movimentos sociais, às ONGs e à sociedade civil, no geral, uma nova adequação à institucionalidade democrática. Tal demanda teve como resposta o esforço de criação de espaços públicos de discussão.

As consequências da inversão dos direitos da cidadania apontadas por Carvalho (2002) se fizeram sentir nos governos locais, resultando no problema da eficácia da democracia: um Poder Executivo forte e valorizado e um Poder Legislativo desligado de sua verdadeira função de poder constituído.

Reafirme-se que a excessiva valorização do Poder Executivo municipal reforça a longa tradição portuguesa ou ibérica patrimonialista. A ação política nessa visão é, sobretudo, orientada para a negociação direta como o governo, sem passar pela mediação da representação (CARVALHO, 2002).

Os direitos sociais foram adquiridos no Brasil, na maior parte, em tempos de ditadura ou de fraca participação social. Aparece então a figura do governo forte e da representação política fraca: não se tem direito a direitos, e sim a favores. No entanto, essa situação foi enfrentada no Brasil em um sentido objetivo para sua reversão. As inovações democráticas mais visíveis – conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos – transformaram-se em fóruns deliberativos (AVRITZER, 2000).

O sentido de aprofundamento democrático no Brasil, dos anos 1990 até os dias atuais, continua sendo pela busca de uma democracia radical que proporcione igualdade e liberdade para o alcance da justiça social. Entretanto, além do déficit histórico de civilidade que dificulta o alcance da cidadania plena, o renascimento do pensamento liberal com maior força no Brasil, a partir de meados da década de 1990, reforçou do ponto de vista democrático, a desvalorização da participação popular, sobretudo, o desvirtuamento da representação política formal e a alteração da vida local pela visão hegemônica de “cidade neoliberal”.

A “esquizofrenia política”, onde “os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais” (CARVALHO, 2002), passou a ser combatida pelo viés da deliberação pública, pela discussão e pela argumentação, pela formação e pela troca de razões entre cidadãos merecedores do status de iguais e livres na esfera pública. A concepção de deliberação é no sentido de ampliação da democracia participativa e de exigência maior de responsabilidade e prestação de conta por parte da representação política (Executivo e Legislativo).

O segundo ciclo de democracia nas grandes cidades brasileiras, a partir de 1989, de que falam Soares & Gondim [1998] (2002) tem estreita relação com as administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), principalmente com as que puseram em prática o “modo petista de governar”.

O modo petista de governar foi uma marca administrativa que ultrapassou os limites do próprio PT e se irradiou para outros partidos, fazendo escola. Pode ser pensado como uma matriz ou instituição participativa opositora às determinações hegemônicas de uma cidade global modelada pelo neoliberalismo, mais precisamente a “cidade neoliberal”, através da construção de uma agenda de governança conjugada à participação popular e cidadã. É desse modo de governar que trata a subseção seguinte.

2.2.2 – Uma nova agenda para as cidades brasileira: da “cidade neoliberal” à utopia urbana

O nascimento do Estado brasileiro é tributário do pensamento liberal; portanto, quando o neoliberalismo se fez presente no país, não pisou em terras para si estranhas. O longo caminho da cidadania no Brasil, descrito por Carvalho (2002), é prova incontestável dessa afirmação. Verdade, que a consolidação do pensamento neoliberal, ao contrário do que ocorreu em países como Argentina, Chile e México, no Brasil aconteceu na década de 1990. A década anterior foi de muita contestação pela afirmação dos movimentos sociais urbanos e pela renovação e ampliação da base do movimento sindical. Como resultado, houve a promulgação da Constituição cidadã de 1988.

Relembrando, que o desmantelamento do Estado nacional-desenvolvimentista ensejou mudanças substanciais no modelo de gestão pública do país, que de burocrático passou a gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2004). A reestruturação produtiva foi implementada, em âmbito da administração pública direta e indireta, a partir dos anos

1990, foi operado em simultâneo com o avanço da globalização financeira, pela introdução crescente de novas tecnologias e de novas formas organização do trabalho.

Como resultados de todas essas alterações, o ambiente nacional favoreceu ao processo de hegemonia das políticas neoliberais. As formas de produção capitalista demandaram novas questões aos governos locais, agravando ainda mais problemas antigos já existentes que originaram a crise urbana de violência e insegurança.

O neoliberalismo não é o responsável pela degradação urbana e social das nossas cidades. Ele apenas aprofunda características históricas já existentes, à medida que aumenta a exclusão de amplos setores da população (VARGAS, 2002, p. 174).

As administrações petistas das gestões municipais que sucederam o período pós-constitucional de 1988, caracterizadas como democráticas e populares, enfrentaram o desafio de oposição à situação de exclusão pela construção de uma agenda de governança local conjugada à participação popular no intuito de diminuir a situação de forte concentração de renda e agravamento da situação de proliferação de multidões de pessoas desassistidas pela criação de bolsões de misérias, num distanciamento entre centro e periferia das cidades.

O modelo de “cidade neoliberal” se assenta nessa realidade criadora de “ilhas de prosperidade” e “bolsões de miséria”. A perspectiva neoliberal para as cidades é a de que elas sejam globais e preparadas para receber investimentos. A mundialização da economia colocou um peso enorme às cidades, que passaram a competir entre si através da chamada “guerra de lugares”, correspondendo à “guerra fiscal” entre estados pela quebra do pacto federativo.

Os governos locais de inspiração liberal, diante dessa nova situação, têm reagido com duas estratégias básicas: A primeira delas é construir o que alguns chamam de “cidade global”, a busca de uma cidade que transita do setor secundário para o setor terciário da economia [...]. A segunda estratégia dos liberais é buscar adequar cidades que cresceram em torno de grandes plantas industriais ao processo de reconversão industrial, incentivando a introdução de novas tecnologias [...]. O grande problema dessas duas estratégias e seus mecanismos de atração de novos investimentos é que eles não resolvem os problemas fundamentais das cidades (VARGAS, 2002, p. 175).

A substituição da realidade da “cidade neoliberal” por outra realidade de cidade socialmente justa, economicamente sustentável, fisicamente organizada e

institucionalmente participativa foi o desafio inicial da nova agenda de governança municipal proposta pelo “modo petista de governar”.

Sobre o “modo petista de governar”, convém lembrar os seus antecedentes históricos de instrumento de democratização da gestão pública.

Esse processo de democratização da gestão pública se originou em práticas democráticas locais, nas gestões de 1977 a 1982, como no governo de Lages, em Santa Catarina. Ao longo dos anos 1980, houve uma ampliação dessas iniciativas, ainda que moderada (incluindo o primeiro governo municipal petista em Diadema, São Paulo, de 1983 a 1988). Contudo, é na década de 1990 (mais precisamente a partir de 1989) que a multiplicação de governos locais democráticos e populares – sobretudo em cidades de médio e grande porte – consolida um modelo de gestão comprometido com o fortalecimento da cidadania (DANIEL, 2002, p. 183)

A agenda de governança municipal do “modo petista de governar” teve a sua importância histórica. Com o passar do tempo ela foi sendo modificada pela incorporação de novos eixos temáticos. A sua intencionalidade primeira foi de ampliar a participação democrática, melhorar a representação política e fortalecer a mudança da cultura política da municipalidade no longo prazo.

Genro (2002) aponta que para a compreensão do “modo petista de governar” torna-se necessário que o mesmo seja visto como um debate estratégico não só para os petistas, mas para o debate nacional; que se atente para os seus estágios e sua evolução e que se conheça a sua relação com a concepção de deliberação pública.

O que o autor acima expressa respeita ao fato de caracterizar o “modo petista de governar” como normativo, cuja desejabilidade se pauta na radicalização democrática como dimensão estratégica, ou mais precisamente, que a democracia deve ser qualificada e pensada estrategicamente.

Verdade que se portando por este caminho normativo, os governos petistas ao ocupar espaços no aparelho de Estado, procuraram criar mecanismos possíveis para o aprofundamento, para a radicalização democrática como condição necessária à garantia de governabilidade. Para Trevas (2002, p. 5):

“O modo petista de governar” pressupõe um processo de tomada de decisão, uma capacidade gerencial e uma capacidade de formulação de estratégia governamental que está a demandar uma modalidade própria de formação e aprendizagem (2002, p. 5).

No entanto, quando Rodrigues (2002, p. 32) aponta que a participação popular deve ser a marca do modo petista de governar, também já comunica um testemunho de anúncio de que o mesmo teria que ser revisto, isto porque o ideário participativo como participação popular revela uma relação de proximidade com o peso da teologia da libertação na construção desse ideário, para o qual “participar” significava apostar na agência das camadas populares (LAVALLE, 2011). O momento pós-Constituição Federal de 1988 demandava um ideário de participação cidadã.

Mesmo que o “modo petista de governar” tenha se mantido como um instrumento para a ampliação da participação e para a abertura do Estado, sua evolução lhe fez repensar a trajetória da participação popular nos governos petistas em três períodos distintos de sua incorporação à agenda. Primeiro (1989 a 1992) pelo choque com a realidade que ressaltou o acúmulo de reflexão e a prática²³. O segundo (1993-1996) pela diversidade de experiência e o reducionismo da reflexão²⁴. O terceiro (1997-2000) pela necessidade de retomar a complexidade e a energia em relação à participação popular²⁵.

As experiências de Pedro Pontual e Carla Cecília R. Almeida Silva como coordenadores do Núcleo de Participação Popular da Prefeitura de Santo André/SP (1993-1996) credenciam os autores a dizer que:

(1) Essa pluralidade de identidade nos impôs um debate a respeito da distinção entre conselhos populares (que possuíam um caráter mais claramente classista, totalmente independentes e autônomos do Estado) e canais institucionais de participação popular (que deveriam ser canais de co-gestão entre o governo e os diversos segmentos da sociedade, representados não apenas pelo critério classista, mas pela multiplicidade de outras identidades presentes na cidade).

(2) Foi a partir daí que a ideia de partilha de poder surgiu como contraposição à ideia de poder absoluto à comunidade; dessa evidência surgiu também a compreensão

²³ *A concepção de participação era fortemente baseada nos conselhos populares e a noção de participação estava associada à noção de inversões de prioridades nas áreas de infraestrutura, serviços básicos e investimentos nas periferias (MAGALHÃES ET AL, 2002).*

²⁴ *O sentido de participação popular dos anos pós-Constituição de 1988 não compreendia a completude da participação cidadã (DANIEL, 2002).*

²⁵ *A necessidade de um olhar mais acurado para esse problema se fez premente nas administrações petistas do período pelo fato de estas terem de se relacionar com os movimentos sociais organizados e também com os não organizados, deparando-se e reconhecendo uma pluralidade de atores (DANIEL, 2002).*

sobre a necessidade e a legitimidade de o governo estar presente nos processo participativo, travando a disputa em torno dos seus próprios projetos.

(3) O orçamento participativo de Santo André, na atual gestão [1993-1996], acolhe os produtos dessa reflexão ao possuir uma representação paritária de conselheiros do governo e conselheiros da população.

Ainda quanto à caracterização do primeiro período das administrações petistas, os autores informam a criação em 1991 do Fórum Nacional de Participação Popular, espaço onde essas questões foram discutidas. Como resultado das discussões,

Os canais de participação começaram a serem vistos como de intensas demandas e pressões sobre os governos e que os conflitos resultantes desses processos precisam ter regras democráticas para que de fato se constituam em possibilidades de democratização da elaboração de políticas (PONTUAL& SILVA, 2002, p. 64).

Nesse momento, transparece na reflexão dos governos petistas o significado argumentativo da deliberação pública, tanto pelo viés procedimentalista como dialógico, principalmente tornando “os desiguais” sujeitos igualmente representados com poder de voz e decisão.

Como reflexão sobre o primeiro período, as análises de Pontual & Silva (2002) e de Daniel (2002) sugerem que a articulação dos projetos de curto, médio ou longo prazo deve ser o objetivo da participação popular, vez que elas proporcionam respostas imediatas às demandas da comunidade no curto prazo e devem objetivar a construção de uma cultura democrática no longo prazo. A transformação da cultura política é o que sustenta a continuidade e o sucesso da agenda dos governos municipais petistas.

No segundo período da trajetória da participação popular nos governos petistas (1993-1996), houve uma redução da participação popular à forma de orçamento participativo (DANIEL, 2002).

O balanço e as reflexões sobre o modo petista de governar não desconhecem a importância do orçamento participativo como uma das inovações democráticas da sociedade brasileira reconhecida nacional e internacionalmente.

Porém, esse reducionismo da reflexão da participação popular ao orçamento participativo começa a colocar dificuldades a esse próprio mecanismo de participação. Isso porque pode gerar uma expectativa em relação ao orçamento participativo que transcende a sua própria ordem, ou seja, começamos a pensar que a democratização da discussão do conjunto das políticas públicas se realiza exclusivamente

a partir do orçamento participativo (PONTUAL & SILVA, 2002, p. 65).

As observações acima, do reducionismo da reflexão sobre a participação e o papel do orçamento participativo levado como o extremo da possibilidade de participação, foram transmitidas para outras administrações municipais de outros partidos políticos que implementaram o orçamento participativo em suas agendas de governanças e que correram o risco de não levar em conta que outros atores que não integram o orçamento participativo podem participar de outros fóruns deliberativos que debatem problemas variados. É assim que:

Tanto o projeto “Cidade Futuro”, desenvolvido atualmente em Santo André – responsável pela preparação da Conferência da Cidade, com participação de amplos segmentos da comunidade local – como o “Cidade Constituinte”, de Porto Alegre, são exemplos da necessidade de agregar um conjunto de atores que não participam do processo do orçamento participativo (PONTUAL & SILVA, 2002, p. 66)

O terceiro período da trajetória de participação popular nos governos petistas (1997-2000) caracteriza-se pelo reconhecimento de que o projeto de democracia participativa do modo petista de governar está em disputa com outros projetos da sociedade brasileira que também se utilizaram da participação com outros objetivos que não o da radicalização da democracia. Essa reflexão é apresentada por Pontual & Silva (2002) e por Daniel (2002) com maior propriedade dentro do conjunto de reflexões contidas nos textos sobre o balanço e as reflexões sobre o modo petista de governar, publicados pela Fundação Perseu Abramo.

As agendas de governança municipal orientadas pela conjugação entre a esfera administrativa e a participação popular e cidadã, no início do século XXI, foram sendo construídas pelos mais variados partidos políticos brasileiros. Dois discursos sobre a participação ganharam corpo: o discurso neoliberal e o discurso populista, rivalizando com o discurso democrático popular.

O discurso neoliberal de participação retira do Estado sua responsabilidade em relação às políticas públicas, particularmente as sociais, e a transfere para a sociedade. O discurso populista é baseado na ideia de uma relação direta entre governados e governantes, sem nenhuma mediação institucional (PONTUAL & SILVA, 2002). Essa situação de rivalidade entre os três projetos de construção da democracia participativa é

levantada em termos práticos por Genro (2002) na distinção entre um “bom governo” do PT e um “bom governo” de outros partidos políticos.

As reflexões sobre “o modo petista de governar” são enfáticas sobre a necessidade de ser retomado o valor estratégico da participação popular em um projeto de radicalização da democracia e de ampliação do exercício da cidadania. Pontual & Silva (2002) salientam que é preciso certa visão que não a restrinja simplesmente à necessidade de legitimação dos governos petistas.

Genro (2002) vai mais além quando diz que as diferenças de um “bom governo” petista e outro qualquer só são possíveis de se estabelecer se a perspectiva de “bom governo” for colocada em uma estratégia socialista e democrática. Portanto, esses dois bons governos são muito diferentes.

As explanações do autor alcançam também as características de um “bom governo” de esquerda, através da elucidação de duas tensões dentro do próprio PT, que refletem concepções de governo: uma é de visão neoconservadora, que formula uma política de governo local como exclusivamente “demarcatória” e limitada e faz um governo de “boas obras”. A outra visão é “neo-reformista”, que faz uma política de proteção aos setores excluídos da população, um governo transformado em uma grande comunidade solidária, um mero articulador de políticas sociais, um governo “prestador”. Por fim, o que marca a diferença entre bons governos petistas e de outros partidos, depois de superadas as tensões internas do PT, é a identificação nos governos locais e regionais de espaços para a construção de uma estratégia socialista-democrática (GENRO, 2002).

Não obstante, as explanações de Genro (2002) não são exclusivas, pois outros teóricos e gestores, de outras gestões petistas da própria cidade de Porto Alegre têm muito a dizer e colaborar com pesquisas recentes e vindouras sobre a deliberação pública, em âmbito municipal.

Entretanto, a partir da análise acima, infere-se que a mensagem a ser compreendida é a de que um projeto de governo petista não deve achar importante somente os aspectos ligados à probidade e à competência administrativa, mas buscar a construção de uma nova sociedade ou de uma nova cultura política (PONTUAL & SILVA, 2002).

Para os autores acima, essa deve ser a ênfase maior da democracia participativa, na importância cada vez maior da participação cidadã em superação à visão anterior de participação popular baseada na inversão de prioridade. Torna-se necessária a abertura e

a oportunidade a qualquer cidadão ou cidadã que queira, por decisão voluntária, participar.

Não obstante, a reforma administrativa do Estado, no âmbito federal, repercute nos governos subnacionais. A agenda de governança estabelecida pelo binômio “participação e inversão de prioridade” passa por uma transformação incorporando novos eixos temáticos e requerendo um novo perfil das administrações municipais.

A reforma administrativa municipal, independente de ser voluntária ou forçada, passou a ter a responsabilidade de modernizar o funcionamento da administração pública municipal, requalificar os servidores e democratizar os procedimentos. A utilização de tecnologias da informação, de novas formas de organização do trabalho para melhor prestação de serviços e da constituição de fundo público para sustentabilidade econômica contribuíram para o fortalecimento da nova agenda reestruturada.

O encontro das inovações tecnológicas com as inovações institucionais, no modo petista de governar, propiciou avanços na condução da deliberação, da responsabilidade e da prestação de conta.

Em Santo André, estamos criando a figura do ombudsman municipal, que, de forma independente da administração, terá o papel de ser o olho crítico sobre os indicadores da qualidade de prestação dos serviços públicos. Vale registrar também que temos investido muito na questão da qualificação do atendimento ao público. Todos esses elementos, ligados ao que poderíamos chamar de modernização administrativa, são fundamentais para dar maior amplitude e eficácia às práticas de participação cidadã (PONTUAL& SILVA, 2002, p. 70).

Ao longo dos três períodos, o “modo petista de governar” foi sendo revisto e analisado, e sua evolução foi também resultado do acúmulo de experiência. A nova agenda de governança alargou-se na agregação de temas como desenvolvimento econômico, urbano e ambiental, além de reavaliar o próprio sentido da inversão de prioridade à luz da amplificação da exclusão social (DANIEL, 2002).

Essa nova agenda ampliada passou a comprometer o governo com o princípio do direito a cidade em contraposição à fragmentária “cidade neoliberal” que separa as classes em territórios e espaços demarcados. Esse comprometimento ensejou o fortalecimento e a disputa por espaços nas esferas públicas democráticas locais para a afirmação de direitos de cidadania.

A afirmação dos direitos de cidadania, a redefinição da cidadania ou ainda a procura de um novo sentido para dar cabo aos efeitos de sua inversão histórica, no contexto de supervalorização do Executivo e de perda de credibilidade do Legislativo e do Judiciário, requer mudanças que propiciem a ampliação da participação cidadã para o aprofundamento da democracia de forma radical, com igualdade e liberdade.

Durante os anos 1990, a agenda local foi impactada pelas transformações nos planos internacional e nacional. Até a chegada do PT ao poder nacional (Presidência da República) com o governo Lula, em 2003, os impactos da globalização financeira, as crises do México de 1994/ 1995 e da Ásia de 1999 impactaram no Brasil pelo agravamento da crise financeira, e o país teve que adotar medidas, impositivas de receituários externos, consubstanciando em novo ajuste fiscal, penalizando os governos subnacionais.

Nesse contexto de crise fiscal, as cidades tiveram de responder por demandas exógenas, tais como desemprego, poluição, lixo e demais problemas ambientais. O modelo de “cidade neoliberal” inverteu a ordem das responsabilidades municipais. A concessão de benefícios fiscais combaliu ainda mais as finanças públicas municipais, fomentando a “guerra das cidades” ou a “guerra dos lugares”.

As cidades passaram, em inúmeros casos, a ter uma receita corrente líquida formada à base das transferências constitucionais, e as receitas tributárias sempre a diminuir. As administrações municipais se terminavam por resolver os problemas imediatos pela lógica do mercado, pelo sentido da competitividade e da produtividade.

O enfrentamento por governos locais democráticos e populares à situação exposta os levou à proposição de uma nova agenda que proporcionasse um novo modelo de gestão através de uma reforma do Estado em nível local.

A reflexão de Celso Daniel sobre a nova agenda do “modo petista de governar”, no limiar do novo milênio, expressa que, para além das inversões de prioridades, os novos conteúdos da agenda são: desenvolvimento econômico local sustentável; desenvolvimento urbano e ambiental; e inclusão social. O perfil do Estado local compatível com a nova agenda parte da premissa de que ele passe por uma reforma administrativa.

Os conteúdos da nova agenda local democrática e popular só podem ser implementados se o Estado local estiver equipado para dar conta deles. O que se requer é um outro Estado, forte para se contrapor ao mercado auto-regulador e, ao mesmo tempo, para garantir a autonomia da sociedade e favorecer os direitos de cidadania (DANIEL, 2002, p. 213).

Ainda para o autor acima, o fortalecimento do Estado local teria que ocorrer a partir (1) da constituição de um fundo público com o seu novo perfil de Estado forte (2) do estabelecimento de uma relação ampliada com todos os segmentos da sociedade, (3) de uma reforma administrativa e tributária e (4) da mobilização da participação da comunidade para em conjunto como poder público deliberar sobre as decisões a ser tomadas em um fórum deliberativo, no caso específico, o orçamento participativo.

A análise de Daniel (2002, pp. 234-239) aponta o orçamento participativo como uma das inovações democráticas não de forma isolada, mas contextualizando-o dentro de uma compreensão de que seja ele parte ou instrumento para a governança partilhada – sem, contudo, deixar de oferecer um conjunto de observações críticas a seu respeito.

A sua primeira observação crítica trata da questão de como garantir a participação popular permanente diante da possibilidade de mudanças políticas na condução do governo local, em função dos resultados eleitorais. A garantia última é a vontade política do governo. Esse é um ponto pacífico nas demais análises posteriores, como as de Avritzer (2003) e Wampler (2003).

A segunda observação crítica é sobre as tensões que o orçamento participativo produz com o Legislativo local. Contudo, o autor percebe que a ocorrência prática da década de 1990 evidencia que tal tensão não tem comprometido os resultados da proposta de participação popular na peça orçamentária.

A terceira observação crítica é sobre o fato de haver um dos processos participativos que articule, subordinando todos os demais. Por enfatizar as carências imediatas, o OP ganhava mais visibilidade e passava a ser visto como o fórum adequado a articular as demais instituições participativas existentes.

A recomendação apontada pelo autor foi pela abertura de espaço para a emergência de novos protagonistas, sintonizados aos novos conteúdos da agenda local, criando outras esferas públicas democráticas de co-gestão com método e conteúdos próprios distintos dos gerados pelo orçamento participativo, com autonomia concreta de mobilização e elaboração. Isso não retira “um milímetro” do espaço de deliberação do orçamento participativo (DANIEL, 2004).

2.3 – Gestão municipal democrática e orçamento participativo: experiências brasileiras de partilha de poder

À medida que o “modo petista de governar” foi ganhando mais substância, através do acúmulo de experiência administrativa com partilha de poder, novos conteúdos foram tendo de ser incorporados à agenda renovada de governança municipal.

Além das inversões de prioridades e da participação popular, a nova agenda de governança municipal incorporou mais três conteúdo estratégicos: desenvolvimento econômico local sustentável, desenvolvimento urbano e ambiental e inclusão social. Esses novos conteúdos passam a exigir um Estado local forte compatível com as demandas para assegurar o direito à cidade, de governar para todos e não só para os menos favorecidos, de reformar a estrutura administrativa para garantir melhores serviços públicos e, por último, garantir a participação da comunidade no regime de governança compartilhada.

As reflexões de Genro (2002) sobre essa nova agenda é de que ela garanta um governo comprometido com o projeto democrático e socialista e permita a recomposição da relação Estado/sociedade em uma nova base, com o controle público do Estado (accountability política).

Ao longo da década de 1990 a instituição participativa de maior visibilidade das agendas de governança municipal do campo democrático e popular, sem dúvida, foi o orçamento participativo, essa notoriedade fez com que esta experiência participativa (IP) se estendesse para outras administrações municipais conduzidas por outros partidos.

A pesquisa *Experiência de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*, coordenada por Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia em 2002 e publicada em 2003, constatava, através da tabela transcrita abaixo, essa realidade.

Tabela 1 – Distribuição do OP por partido político do prefeito (1997-2000)

Partido político	Nº de municípios	%
PT	52	50,0
PSDB	13	13,0
PSB	11	11,0
PMDB	9	9,0
PDT	8	8,0
PPS	3	3,0
PV	3	3,0
PFL	2	2,0
PTB	2	2,0
Total	103	100,0

Fonte: Ribeiro & Grazia (2003)

Algumas contradições podem ser identificadas quanto à própria realidade de existência do OP e de sua relação com a agenda de governança, dentro e fora do campo da esquerda.

Caracterizado como um fórum deliberativo, por vezes, o OP é implementado em gestões municipais como apenas sendo consultivo para determinadas políticas. Das 103 experiências de OP (1997-2000) pesquisadas por Ribeiro & Grazia (2003), 23 não são deliberativas quando se tratam de políticas de arrecadação, convênios e financiamentos externos. Nem tudo que é deliberado pela administração municipal passa pelas discussões do orçamento participativo.

Na antecipação da apresentação da experiência participativa de João Pessoa (PB), ou seja, do OD/JP (no Cap. 3) observa-se que o mesmo não é deliberativo quanto às questões relacionadas à arrecadação tributária, a convênios e financiamentos externos. Alguns elementos ligados à institucionalidade do OP são anteriores à experiência de Porto Alegre, como a divisão da cidade em regiões orçamentárias. É o caso de Recife na primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (1986-1988):

Das propostas inovadoras executadas naquele primeiro momento [primeiro ciclo da democracia], na cidade de Recife, destacaram-se: a divisão da cidade em regiões político-administrativas; a discussão e negociação de prioridades por meio de plenárias populares organizadas; o funcionamento das comissões de acompanhamento de obras; a criação do Programa Regularização das Áreas Especiais de

Interesse Social (Prazeis); o estímulo à formação e funcionamento regular de conselhos escolares e Conselho Municipal de Saúde (SOARES & GONDIM, [1998], 2002, p. 65).

No que tange à participação, a possível institucionalização do OP, a exemplo da experiência de Porto Alegre (RS), dependendo de sua dinâmica se avolumar em processos que exijam muito tempo em reuniões de trabalho, pode limitar a autonomia organizativa da comunidade.

Se a crítica concernente ao esvaziamento do Legislativo não é nova, a análise das experiências de democracia semidireta traz uma constatação inusitada: a de que a criação de mecanismos participativos institucionalizados pode inibir, ao invés de fortalecer a participação popular (SOARES & GONDIM, [1998], 2002, p. 88).

As gestões locais bem-sucedidas empreenderam reformas fiscais; pelo princípio da capacidade de pagar e da progressividade dos impostos, avançaram muito e até mais que os próprios Estados no sentido de garantir mais recursos para os gastos públicos. A função de afetação na economia local, principalmente nas capitais, combinou eficiência econômica com equidade fiscal, na preocupação com o desenvolvimento econômico sustentável, pela função estabilizadora. Dessas três funções de intervenção do Estado (no caso local) na economia, afetação, redistribuição e estabilização (BIDERMAN & ARVATE, 2004), somente a função de redistribuição foi alterada e democratizada pelo orçamento participativo.

A constituição de um fundo público para a sustentação da agenda de governança, a preocupação com a ampliação da participação democrática e com a representação política pelo viés deliberativo contribuíram para que as gestões locais de sucesso apresentassem características comuns que substantivaram seus resultados. Para Soares e Gondim ([1998], 2002, p.69), são:

(1) visão estratégica da atuação do governo em termos políticos, administrativos e econômicos;

(2) redefinição das funções do Executivo municipal, de forma a priorizar o interesse público, substituindo o clientelismo por estratégias mais modernas de legitimação;

(3) reconhecimento da importância da promoção de uma imagem favorável da cidade e da administração e;

(4) uma nova concepção de democracia que enfatiza, real ou simbolicamente, a descentralização, a participação popular e as parcerias do poder público com diferentes agentes sociais.

A análise dos autores é baseada nos relatórios dos estudos de caso das experiências de Fortaleza, Recife, Santos e Porto Alegre, da pesquisa *Desafios da gestão local democrática*, coordenada pelo Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas, no recorte de 1993-1996.

Os referidos relatórios apontam como bem-sucedidas as experiências de Recife, Santos e Porto Alegre. O mesmo não aconteceu com a experiência de Fortaleza, na gestão de Cambraia (PMDB), um político sem histórico de vivência com as lutas populares, cuja visão estratégica expressou-se mais na adoção de um estilo de administrar a cidade como se fosse um empreendimento (SOARES & GONDIM, [1998], 2002, p. 71).

Ainda para Soares e Gondim ([1998], 2002), a contribuição de Santos (SP) foi o esforço considerável da prefeitura no sentido de promover a integração das ações administrativas, atuando por programas e não setorialmente. A regionalização das ações do Executivo foi uma marca da gestão de Jarbas Vasconcelos (PMDB), dando continuidade ao “Programa Prefeitura nos Bairros” (carro-chefe de sua primeira gestão de 1986-1988). Em Porto Alegre, o estilo de gestão adotado por Tarso Genro teve a descentralização e a participação popular como ferramentas básicas, sendo o orçamento participativo o mecanismo estruturador da administração.

O fator de maior desafio da gestão democrática municipal, no contexto de relançamento do local na era da globalização e de contraposição à “cidade neoliberal”, foi de tornar as cidades competitivas, desviando-as da lógica da “guerra das cidades”. Nas palavras de Soares & Gondim ([1998], 2002), significa apontar o poder local como um caminho para um novo modelo de regulação entre o Estado, mercado e sociedade.

As análises mais recentes das experiências de gestão de municipal democrática, a partir de 2004, constataam que elas foram influenciadas pela postura participativa adotada pelo governo Lula desde o início do seu primeiro mandato (AVRITZER, 2009-b).

O autor acima aponta três grandes tendências da relação entre sociedade civil e políticas participativas no Brasil: as gestões participativas exitosas contribuem para a continuidade das experiências administrativas que as implantaram; existem limites

políticos claros às experiências de participação, e o primeiro destes limites é o regional; sem desconsiderar, a pluralização dos formatos participativos no Brasil de hoje.

Leonardo Avritzer observa, quanto à tendência de continuidade da gestão, que:

Os principais exemplos são os das cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. Essas cidades se constituíram até 2004 as principais experiências de políticas participativas no Brasil, e tiveram enorme continuidade administrativa. O Partido dos Trabalhadores se reelegeu por três vezes em Porto Alegre, e a coalização política que implantou o orçamento participativo e as demais políticas participativas também se reelegeu por três vezes em Belo Horizonte. O mesmo pode ser dito de Recife, onde o OP e as políticas participativas levaram à reeleição do prefeito do Partido dos Trabalhadores (AVRITZER, 2009-b, p.40).

Levando em consideração que a construção da nova agenda de governança de João Pessoa (PB) data de 2005, cabe salientar que quanto aos limites, principalmente regionais, até 2004 a maior parte das experiências participativas estava bastante concentrada nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais, existindo poucas experiências de participação na região Nordeste, com exceção do Estado de Pernambuco.

Com as eleições municipais de 2004, outras administrações municipais passaram a incorporar os ideais participacionistas e deliberacionistas em suas agendas de governança e João Pessoa é um exemplo. Observa ainda Leonardo Avritzer, que a pluralização dos formatos participativos não mais se restringe aos conselhos e aos orçamentos participativos. As experiências nacionais de participação social, aprofundadas e ampliadas no governo Lula, contribuíram para essa pluralização participativa, a exemplo da ampliação dos conselhos temáticos e conferências nacionais.

Existem audiências públicas de diversos tipos ligadas a políticas desenvolvidas nos âmbitos estadual e federal. Nessas políticas há uma participação mais acentuada de ONGs do que de atores da sociedade civil (AVRITZER, 2009-b, p.41).

Por tais razões, os critérios de avaliação das instituições participativas (IPs) foram seguindo metodologias diferentes, novos aportes teóricos foram sendo incorporados em análises variadas. Na próxima e última seção apresentam-se os novos aportes para a análise da participação, da deliberação e da efetividade deliberativas.

2.4 – A participação, a deliberação e a efetividade deliberativa

O orçamento participativo é uma instituição participativa que incorpora cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. Avritzer (2008) afirma que os OPs são “desenhos de baixo para cima”, pois qualquer cidadão é livre para neles participar. A participação livre significa uma tomada de decisão autônoma. Não obstante, quando as pessoas, cidadãos e cidadãs, participam por espontânea vontade, mesmo levados por interesses variados, sua participação é uma escolha pessoal para influenciar as decisões que serão tomadas (BORBA, 2011).

A participação também pode ser mobilizada, ou provocada por um agente externo, visando também influenciar as decisões tomadas. Os orçamentos participativos são também fóruns deliberativos e, por tal natureza, a participação incorporada neles é uma participação mobilizada. Borba (2011) esclarece que orçamentos participativos são típicos casos de participação mobilizada, na medida em que *i)* dependem do projeto, vontade e compromisso político do governo; e *ii)* condicionam a obtenção de benefícios (obras e serviços públicos) à participação.

Esta variação conceitual de participação autônoma e mobilizada é apropriada para países em desenvolvimento ou de desenvolvimento tardio. Os direitos de cidadania nem sempre são adquiridos na linearidade do tipo-ideal marshalliano. Em países como o Brasil, os direitos da cidadania foram sendo adquiridos de forma inversa, por vezes incompleta pela supressão de muitas liberdades por breves e até longos períodos. E ainda existem até direitos inalcançáveis para as populações excluídas. Uma vez que as capitais brasileiras são “inchadas”, por questões do êxodo rural, e “favelizadas”. Assim, é prática comum que as instituições participativas como os OPs incorporem, em razão da participação mobilizada, um grande número de cidadãos carentes de ações governamentais.

Se por um lado é salutar a prática da inserção e da inclusão de camadas sociais precarizadas no processo participativo; por outro lado, a condição de desigualdade desses sujeitos deliberantes, em termos sociais e econômicos, pode comprometer o processo deliberativo em si mesmo, e a sua efetividade.

Pelos aportes teóricos até aqui apresentados, é compreensível que as experiências de construção de agenda de governança municipal do “modo petista de governar” não sejam perfeitas e nem poderiam ser, haja vista que pela tradição metodológica webereana, um tipo-ideal não necessita de uma perfeição e sim de uma

lógica (WEBER, 1993). Mas esta lógica não necessariamente precisaria manter-se estática, afinal de contas os fatos novos são típicos das ciências substantivas. As análises sobre a evolução do processo de condução das agendas de governança no poder local se depararam com fatos novos, e um deles é que o ideário participacionista pela participação popular se esgotou nos anos que precederam a promulgação da Constituição Federal, em 05 de Outubro de 1988.

A CF/1988 ganhou denominação de cidadã, tal fato por si já justifica a desejabilidade da prática da participação cidadã. As razões para esta mudança de significado na participação, merece uma explicação teórica.

No Brasil, a participação não é uma categoria teórica, é uma categoria prática:

A categoria “participação” apresenta, no Brasil, algumas características interessantes. A rigor, inicialmente não foi – e ainda hoje predominantemente não é – uma categoria analítica da teoria democrática. A ideia da participação entra no cenário nacional como uma categoria prática, isto é, uma categoria mobilizada para conferir sentido à ação coletiva de atores populares (LAVALLE, 2011, p. 34).

O sentido educativo dado por (Pateman, 1992) à participação pode ser relacionado a uma pedagogia para a emancipação dos oprimidos ou de uma visão emancipatória das camadas populares. No sentido emancipatório, Lavalley (2011) explica que como categoria prática que orienta a ação, a participação emerge somente nos anos 1960.

Pelos caminhos da cidadania, em percurso longo, Carvalho (2002) é pedagógico quanto a nos fazer compreender que o voto ganhou importância no Brasil, pela existência de eleições com lisura, somente no período populista, meados dos anos 1950. Até este momento a participação figurava apenas como uma categoria da teoria democrática, portanto teórica, sem nenhum sentido de praticidade quanto à possibilidade de poder contribuir para a melhoria do sistema político nacional.

O ideário participativo popular no Brasil que se incorporou às primeiras experiências de orçamento participativo herdou tais características que até os anos 1960, e também ao longo de toda ditadura militar, nas observações de Lavalley (2011), “não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de invocar um direito que contempla o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria independentemente da sua inserção nas classes sociais”.

Procurar uma nova razoabilidade para as instituições participativas requereu das administrações petistas avaliações continuadas que lhe impuseram a realidade perceptiva de que o ideário participativo popular não dava conta de problematizar, tomar parte em deliberações argumentativas para decisões legítimas, para além das inversões de prioridades ou dos problemas de redistribuição. A pluralidade e a complexidade da sociedade brasileira requeriam uma representação ampliada da participação política.

A incorporação dos novos movimentos sociais, das ONGs, dos movimentos sociais em rede fortaleceu e reforçou o perfil da participação cidadã. Foi por esta razão que as instituições participativas (IPs) inseriram em sua pauta novos eixos temáticos, tais como: a sustentabilidade econômica e ambiental e o desenvolvimento humano e social. É possível que com a presença mais alargada das ONGs, enquanto organizações portadoras de discursos cifrados na linguagem dos direitos humanos e não engajadas em causas distributivas, a participação tenha adquirido feições mais abstratas e ampliadas (LAVALLE, 2011).

Os significados da participação enquanto uma categoria da teoria democrática e enquanto uma categoria prática se cruzaram. A participação deixou de ser tratada em termos de “ter” ou “não ter” e em que quantidade, para ser tratada em termos de *qualidade* do seu processo, isto é, “o que a faz melhor ou pior” (VAZ, 2011).

Em retorno às avaliações das IPs, no primeiro momento o foco direcionava-se no sentido de inseri-las numa categoria de análise científica. Pode ser possível que tal intento tenha feito com que as IPs tenham sido analisadas em termos quantitativos, tendo por objeto a relação entre um dado aumento e ampliação das possibilidades de participação política dos indivíduos, em um hipotético e consequente aprofundamento da democracia²⁶.

Para Vaz (2011), no segundo momento de estudos sobre as IPs procurou-se assentar as pesquisas nas reais dificuldades de implementação e funcionamento de políticas participativas e sobre o seu caráter deliberativo, em última análise a perspectiva teórica é a da teoria participacionista. No terceiro momento de estudos sobre

²⁶ Alexander C. N. VAZ. *Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil, 2011*, aponta como fazendo parte desse momento de análise sobre as IPs os trabalhos de Santos & Avritzer (2003) e Dagnino (2002).

as IPs, ou das recentes pesquisas, o itinerário teórico é traçado por uma literatura que enfatiza com mais acuidade a questão da qualidade dos processos participativos.

Ainda para o referido autor, recentemente a temática que tem se sobressaído para lidar com os elementos centrais para a análise da qualidade do processo de participação política é a da efetividade deliberativa.

Os estudos sobre a qualidade dos processos deliberativos de ALMEIDA & CUNHA (2011) centram-se nos principais desafios concernentes à operacionalização do conceito de efetividade deliberativa, especialmente na perspectiva de sua concretização. Para as autoras, “a análise do processo deliberativo é relevante por possibilitar conhecer, de modo mais aprofundado, a forma como a deliberação ocorre, quem participa do processo, o modo de inserção dos diferentes sujeitos, os temas sobre os quais debatem e decidem, dentre outros muitos aspectos, que podem demonstrar o conteúdo e o alcance da deliberação” (2011, p. 110).

Ainda as autoras informam que para os deliberacionistas há princípios ou requerimentos, de caráter procedimental e/ou substantivo, que devem fundamentar a criação, a organização e o funcionamento dos fóruns ou espaços deliberativos. Sob forma de um quadro sinóptico, abaixo, apresentam-se os referidos princípios:

Quadro 1 - Princípios Normativos da Deliberação Pública (Sinóptico)

<u>Princípios</u>	<u>Descrição conceitual</u>	<u>Teóricos</u>
Igualdade de participação	Todos os cidadãos de uma comunidade política devem ter assegurada a igual oportunidade para o exercício do poder político ou para exercer influência política sobre quem o pratica	(MANIN,1987; COHEN, 1997; GUTMANN; THOMPSON, 2003).
Inclusão deliberativa	Todos os que participam da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar suas razões, mesmo que haja distribuição desigual de recursos (materiais e informacionais) e de poder (igualdade substantiva); as regras que regulam a deliberação valem para todos (igualdade formal): apresentar questões para a agenda, propor soluções,oferecer razões, iniciar o debate, voz efetiva na decisão, dentre outras	(BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; GUTMANN; THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2007).
Publicidade	O espaço social em que deve ocorrer a deliberação, os procedimentos e os meios do debate e da decisão e a natureza das razões oferecidas devem ser público e coletivo	(BOHMAN, 1996; GUTMANN; THOMPSON, 2000, 2004; PETTIT, 2003).
Reciprocidade/razoabilidade	Os participantes reconhecem-se e respeitam-se mutuamente como agentes morais e, por isso, devem uns aos outros as justificações pelas leis que os obrigam mutuamente e pelas políticas públicas que eles promulgam coletivamente. Nesse sentido, as razões a serem expostas ao debate devem ser compreendidas, consideradas e potencialmente aceitas ou compartilhadas com os demais	(BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; GUTMANN; THOMPSON, 2000, 2003, 2004; BENHABIB, 2007).
Liberdade	Devem ser asseguradas as liberdades fundamentais (de consciência, de opinião, de expressão, de associação) e as propostas não devem ser constrangidas pela autoridade de normas e requerimentos dados <i>a priori</i>	(MANIN, 1987; COHEN, 1997).
Provisoriedade	As regras da deliberação, o modo como são aplicadas e os resultados dos processos deliberativos são provisórios e podem ser contestados	(GUTMANN; THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2007).
Conclusividade	A deliberação deve gerar decisão	(COHEN,

	racionalmente motivada, ou seja, decorrente de razões que são persuasivas para todos	1997; ARAUJO, 2004).
Não tirania	A decisão deve decorrer das razões apresentadas e testadas e não de influências extra políticas emanadas de assimetrias de poder, riqueza ou outro tipo de desigualdade social	(BOHMAN, 1996; DRYZEK, 2000b).
Autonomia	Existência de condições que possibilitem a participação igualitária e encorajem a formação deliberativa de preferências e o exercício das capacidades deliberativas. A autonomia implica que as opiniões e preferências dos participantes sejam determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação	(COHEN 1997, 2000)
<i>Accountability</i>	Os argumentos utilizados pelas partes, que oferecem razões morais publicamente, devem resistir ao escrutínio de ambos os lados e podem ser revistos	(GUTMANN; THOMPSON, 2000).

Fonte: Almeida & Cunha (2011, pp. 110-112)

Dos onze (11) princípios informados no quadro acima, as autoras observam a existência de 06 (seis) que são unânimes para os teóricos em referência: (1) igualdade de participação; (2) inclusão deliberativa; (3) igualdade deliberativa; (4) publicidade; (5) razoabilidade; e (6) liberdade. Em complemento, é posto que a ênfase normativa dada à igualdade e à inclusão instiga a análise da aplicabilidade desses princípios em sociedades marcadas por desigualdades estruturais, como o Brasil, em que há garantias de igualdade formal, mas efetiva desigualdade socioeconômica. Nas realidades nordestina e paraibana, onde as desigualdades são mais acentuadas, a aplicação dos referidos princípios normativos, ao caso do OD/JP, pode se constituir numa ferramenta essencial para a análise de sua efetividade deliberativa.

Para uma análise qualitativa do OD/JP, sem perder de vista todos os princípios elencados por Almeida & Cunha (2011), é factível, em caráter mais específico, tomar os princípios da igualdade de participação, da não tirania e da publicidade como critérios normativos adequados para verificação da efetividade deliberativa dessa instituição participativa (IP).

A escolha específica dos três critérios acima mencionados tem como meta uma possível constatação de três situações ideais de um fórum deliberativo e condutor de

uma agenda de governança municipal conjugada à participação pública e cidadã, cujo paradigma apontado é o da “res publica” para a ampliação da participação e melhoria da representação política, de tal maneira que o exercício analítico sobre OD/JP possibilite responder se o mesmo é: (1) uma IP plural e inclusiva; (2) capaz de produzir decisões legítimas; e (3) responsável por alterar a cultura política da municipalidade.

No próximo capítulo, o objeto empírico da tese será apresentado, qual seja a construção da nova agenda de governança municipal de João Pessoa, como condição necessária para a análise de sua condução através de uma instituição participativa denominada Orçamento Democrático de João Pessoa (OD/JP).

3 – A EXPERIÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL COMPARTILHADA EM JOÃO PESSOA: O PARADIGMA DA CONSTRUÇÃO DA “RES PÚBLICA”

A construção de uma nova agenda de governança municipal em João Pessoa (PB) teve início em 2005. O primeiro relatório de avaliação, balanço (2005-2008), de janeiro de 2009, informa que a referida agenda seria construída pautada em um paradigma: O paradigma da “Res Publica”, com três esferas de atuação: (1) Democracia Participativa e Governança; (2) Desenvolvimento e Planejamento Urbano; e (3) Desenvolvimento Humano e Social.

Além de o mencionado relatório informar que “João Pessoa combina equilíbrio financeiro com fortalecimento da democracia, redução das desigualdades sociais, crescimento planejado e desenvolvimento local sustentado” os jornais de grande circulação da cidade, desde o início da gestão, veiculavam matérias e artigos informando o caráter de transparência pública desta, como no trecho abaixo:

A política de transparência pública em fase de implantação pela atual administração municipal de João Pessoa, através de órgão criado especificamente para tal fim, decorre do compromisso explícito de um projeto político direcionado para a constituição de um poder popular no município, poder apto a exercer o controle social, balizado pelo absoluto respeito à cidadania e em convergência com um programa sustentado de desenvolvimento (Walter Galvão, jornalista e primeiro Secretário Municipal de Transparência Pública)²⁷.

O prefeito eleito pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), nas eleições municipais de 2004, Ricardo Coutinho apresentava histórico político ligado ao movimento sindical dos servidores públicos federal, tinha sido vereador de João Pessoa (1993-1999), deputado estadual (1999-2004) pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Em 2004 saiu do PT se filiou ao PSB. No mesmo ano, candidatou-se a prefeito da capital paraibana pelo PSB, em coligação com o PMDB (que indicou o candidato a vice-prefeito), PPS, PC do B, PCB e PHS. Essa coligação propiciou que o candidato a prefeito Ricardo Coutinho saísse como vitorioso nas eleições (2004) com 64,45% dos votos válidos contra o candidato situacionista do PSDB, também em coligação com outros 15 partidos políticos.

²⁷Em artigo publicado no jornal *Correio da Paraíba*, sob o título de “*Transparência Pública*”, em 08 de Maio de 2005.

Em 2004, a então coligação oposicionista liderada pelo candidato Ricardo Coutinho elegeu apenas quatro vereadores para uma Câmara Municipal com 21 cadeiras, em contraste com a expressiva votação na eleição majoritária. Mesmo passando a contar com o apoio da bancada de vereadores do PT e com novas adesões, o Executivo, ainda em minoria, enfrentou uma forte resistência no Legislativo, em especial na Presidência da Mesa, principalmente para dois projetos que também são marcas da gestão: o Programa Empreender JP, que estabelecia uma nova fonte tributária para o financiamento dos pequenos e microinvestimentos de cidadãos, e a regulamentação da Lei da Outorga Generosa, com a nova taxaço imobiliária (ARAÚJO, 2010, p. 1).

A nova agenda começou a ser operada como a militância política dos partidos coligados compondo, em boa parte, o quadro de servidores comissionados da Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP), na administração direta e indireta. Essa informação pode ser confirmada no relatório de avaliação da Câmara Municipal de João Pessoa (CMJP) no ano de 2006.

Segundo informação contida no artigo supramencionado, do jornalista Walter Galvão, então Secretário de Transparência Pública, “o prefeito Ricardo Coutinho (PSB) se colocava a favor de formar um governo do campo democrático e popular, tendo como horizonte ideológico o socialismo”, em artigo publicado no Jornal Correio da Paraíba de 08 de maio de 2005.

O presente capítulo se subdivide em três seções. A primeira expõe as razões e as influências para a implantação da nova agenda de governança municipal. A segunda apresenta o Orçamento Democrático de João Pessoa (OD/JP) como a instituição participativa (IP) condutora, em estrutura e dinâmica da referida agenda. A terceira apresenta o perfil da representação política e da participação popular e cidadã no fórum deliberativo da administração municipal de João Pessoa.

3.1 – O novo modelo de agenda de governança municipal com transparência pública e as suas esferas de atuação

Com base nas entrevistas concedidas pode-se afirmar que o novo modelo de gestão local para João Pessoa foi inspirado em modelos já existentes em outros municípios brasileiros sem, contudo, deixar de se aproximar do modelo petista. As informações iniciais expressavam que o modelo participativo de João Pessoa, quando

implantado em 2005, se espelhava nos modelos de Porto Alegre e Belo Horizonte, principalmente.

Sobre o histórico da campanha eleitoral, em entrevista concedida em 2007, a entrevistada abaixo, assim expressa:

Em 2003, a gente começou a montar a proposta de campanha, criamos um debate chamado “Cidade Aberta”. Chamamos a população, segmentos organizados, em sua grande maioria, para discutir qual era a proposta para o plano de governo numa possível vitória. Dentro desse plano era pautada a democracia participativa, visto que o candidato era do campo democrático e popular. Propomos a criação do orçamento democrático como um dos alicerces fortalecedores da administração com a participação direta da população (Sandra Marrocos, vereadora de João Pessoa pelo PSB e primeira coordenadora do Orçamento Democrático)²⁸.

Quando perguntada, sobre o rumo que tomou o “Debate Cidade Aberta”, informou a entrevistada que logo no início da gestão (2005-2008), o mesmo fora desarticulado quando da posse da nova administração municipal, em janeiro de 2005.

Deu-se início à construção da nova agenda de governança compartilhada (conjugação do poder local com a participação popular e cidadã) depois da participação social ter se ampliado em nível da esfera federal (Governo Lula 2003) e quase vinte anos depois das experiências participativas pioneiras de Lages e Boa Esperança, bem como quinze após a implantação do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPA). Sem contar que antes da promulgação da CF/1988, a vizinha cidade do Recife também experimentou um modelo participativo, no governo de Jarbas Vasconcelos (1986-1988).

A experiência de Recife foi logo no início do primeiro ciclo democrático, em 1985, com a retomada das eleições para prefeito das capitais (SOARES & GONDIM, [1998], 2002).

Pela estruturação da nova agenda de governança municipal de João Pessoa, torna-se possível afirmar que o modelo administrativo municipal de João Pessoa se assemelha ao do “modo petista de governar”, a começar pela incorporação no conteúdo da agenda dos temas: desenvolvimento e planejamento urbano; e desenvolvimento humano e social, para além das inversões de prioridades. Contudo, tal constatação é afirmada na fala do entrevistado abaixo, em 20.07.2011:

O nome de orçamento democrático já foi para diferenciar a marca que o PT já tinha deixado no nosso país, e claro a nossa experiência se

²⁸ Entrevista realizada em 20.07.2011

inspirou muito na experiência de Porto Alegre e Belo Horizonte – experiências que já existiam antes de nós, afinal de contas, tivemos de procurar o que já existia de escrito e o que existia na prática, para que a gente pudesse implantar e melhorar. Mas a gente entende que o nosso modelo (do PSB) tem suas diferenças. Não que a gente quisesse se diferenciar de toda forma do PT, mas a gente queria experimentar outros tipos de discussão na elaboração do orçamento. A gente tem um modelo um pouco mais amplo que nos dá também certas dificuldades (Carlos Tibério Limeira, coordenador do OD/JP)²⁹.

Como no “modo petista de governar”, a incorporação de novos conteúdos na agenda de governança de João Pessoa também pedia a adequação do Estado local para que o mesmo pudesse sustentar financeiramente a nova agenda. Não obstante, em dados oficiais, a situação das finanças públicas municipais era a de convivência com desequilíbrio orçamentário, ocasionado pela diminuição das receitas tributárias e dependência das transferências constitucionais. Por tais razões, a Prefeitura Municipal de João Pessoa apresentava baixos investimentos.

Em dados do Tribunal de Contas do Estado (TCE/PB) no ano de 2004, a receita orçamentária de João Pessoa era de R\$ 477.351.766,37 e a despesa orçamentária era de R\$ 470.256.994,95. Considerando as receitas de capital e as retificadoras, de pouca monta, sobrava para investimento apenas R\$ 17.950.386,28, quantia de pouca significância.

A constituição de um fundo público, para sustentação da agenda de governança, demandou um ajuste fiscal em reforço para incrementar a arrecadação e aperfeiçoar os gastos públicos através de inversões de prioridades e sustentabilidade econômica para o desenvolvimento urbano, humano e social. A nova relação da administração municipal com a população (segmentos sociais), diante da publicização de que “bons serviços” seriam prestados e com transparência pública (como nas matérias implantadas na grande imprensa), só poderia ser plausível se houvesse uma reforma na estrutura administrativa da PMJP, para que os serviços públicos prestados não ficassem aquém do esperado pela sociedade em termos de eficiência e eficácia.

A reforma administrativa teve início em 14 de fevereiro de 2005, com a aprovação da Lei nº. 10.429, que criou a Secretaria de Transparência Pública para garantir aos munícipes o acesso às informações sobre o processo administrativo, contábil e gerencial da Administração. Essa secretaria foi formada por três coordenadorias: Orçamento Democrático, Ouvidoria e Controle Interno.

²⁹Entrevista realizada em 15.07.2011

Digno de nota, é que com a reforma administrativa e uma minirreforma fiscal, o executivo municipal operacionalizou um planejamento estratégico situacional, reforçado pela transparência pública, e não por um prévio planejamento financeiro. Sobre essa questão, o relatório de avaliação da CMJP, do primeiro ano da gestão (2005) e, também o único, faz menção em crítica e advertência de que a preocupação primeira deveria ser com as finanças, e não com a transparência pública.

O relatório da gestão (2005-2008), produzido pelo Executivo municipal, informou que a primeira esfera de atuação da nova agenda, “*Democracia participativa e governança*”, buscou a ampliação e o aperfeiçoamento do sistema democrático pelo aprimoramento dos serviços públicos, da proteção do direito do consumidor, da criação de novos mecanismos de governo para efetivação das políticas públicas, da valorização dos servidores, da modernização administrativa e do sistema de arrecadação, da estruturação da política de comunicação e do fortalecimento do Instituto de Previdência do Município (IPEM).

Sobre a segunda esfera, “*Desenvolvimento e planejamento urbano*”, as informações que constam no referido relatório é que houve um direcionamento de atenção para a coleta de lixo, para a produção de material reciclado, para dar vida ao plano diretor da cidade, para a construção de bancos de dados com informações urbanísticas, para a reapropriação do patrimônio municipal, para a mobilidade e acessibilidade, para o transporte público e trânsito, para o comércio informal, para o reordenamento da orla marítima, para a construção e revitalização de praças e ampliação e reformas em mercados públicos e cemitérios.

Em referência à terceira esfera de atuação da nova agenda, “*Desenvolvimento humano e social*”, o relatório informou que se objetivou a instituição de instrumentos de controle público sobre a ação pública na condução das políticas sociais, tais como indicadores de desempenho na prestação dos serviços públicos, geração de renda (Empreender JP), organização da rede de atenção (educação, saúde e assistência social) e habitação de interesse social.

As entrevistas concedidas pelos técnicos do OD/JP, em setembro de 2010, confirmam que as debilidades na infraestrutura da Coordenação do OD/JP, denunciadas também no relatório único de avaliação da CMJP (2006), inviabilizaram a composição de alguns indicadores de desempenho, também em decorrência da não informatização do OD/JP.

3.2 – Democracia participativa e governança: em busca de uma esfera pública como espaço para deliberação e ampliação do sistema democrático

As recentes análises sobre as instituições participativas (IPs) têm focado com mais ênfase a efetividade deliberativa destas instituições. Não obstante, tais análises foram se desenvolvendo, de tal forma que os primeiros estudos avaliativos (SANTOS & AVRITZER, 2003; WAMPLER, 2003) são análises que se reportam ao ideário participacionista, cujos critérios normativos de avaliação se dão pelas variáveis: vontade política, capacidade financeira, institucionalidade e tradição associativa.

Porém, desde que a teoria democrática rumou em direção à deliberação pública, as análises sobre as IPs passaram a se balizar pelo ideário deliberacionista. A qualidade da participação é o que importa para a análise da efetividade da liberação pública. De qualquer forma a avaliação das IPs, pelo ideário participacionista é propedêutica, portanto, tem a sua importância.

Em sendo considerada a análise pelo viés da participação, o esforço em quantificá-la se sobrepõe. Para a avaliação da apresentação da experiência participativa de João Pessoa, tal sistemática, pode em primeiro momento servir, mas de forma parcial. Contudo, para o pesquisador importa saber, se a mesma tem efetividade. Mesmo assim, faz-se necessário afirmar que das quatro variáveis utilizadas por Santos & Avritzer (2003) e também por Wampler (2003), a institucionalidade e a tradição associativa se configuram como as mais significativas, sem desconsiderar a importância das demais.

A vontade política é uma variável sempre dependente do Executivo municipal. A capacidade financeira é uma condição necessária para sustentação do plano estratégico da experiência participativa. A institucionalidade revela a estrutura e a dinâmica do modelo deliberativo, procedimentalista e, na possibilidade de também ser dialógico. A tradição associativa fortalece a conversação entre os cidadãos para o estabelecimento do diálogo com a representação política, em trocas de razões na esfera pública.

Para se trabalhar com as variáveis, institucionalidade e a tradição associativa, em primeiro plano, torna-se necessária a compreensão do OP enquanto uma inovação democrática, sob forma de instituição participativa e como fórum deliberativo.

O Orçamento Participativo (OP) foi implantado pela primeira vez na cidade de Porto Alegre (RS), em 1989, adotado pela administração municipal do PT. É a experiência de participação local mais discutida no Brasil (AVRITZER, 2003, p. 13).

O Orçamento Participativo (OP), uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil, oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, a esperança de justiça redistributiva e a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios e nos estados brasileiros. Embora a maioria das análises sobre o OP seja positiva, existem poucos estudos comparativos que avaliam as amplas variações nos seus resultados (WAMPLER, 2003, p. 61).

A análise da experiência participativa de João Pessoa (PB), em perspectiva comparada, deve levar em consideração que no período de sua implantação, em 2005, havia já o histórico de amadurecimento das experiências de orçamentos participativos, tanto por administrações petistas como de outros partidos políticos.

O orçamento participativo precisa ser refletido de duas formas: a partir da análise das experiências em desdobramento no país e em direção a um projeto de reforma do Estado, conduzido por princípios de justiça social e de rigor ético na administração dos interesses coletivos (RIBEIRO& GRAZIA, 2003, p. 17).

As experiências de OPs no Brasil já contam com um tempo razoável, em desdobramentos e evolução. A experiência de OP em João Pessoa não se constitui numa novidade, o que mudou foi o nome para “Orçamento Democrático”. O *lay out* do modelo não apresenta grandes variações e a dinâmica operativa (fases do ciclo), a serem apresentadas em páginas posteriores, não se distancia muito de outros OPs. Tanto os intelectuais que se envolveram na implantação, como os entrevistados da equipe técnica do OD/JP, apresentaram justificativas, concordando que em termos de estrutura o modelo participativo de João Pessoa se assemelha aos das administrações petistas, mas que, em termos de dinâmica, isto não podia acontecer, porque o orçamento público de João Pessoa tinha que ser pensado em novos contextos histórico, político, jurídico e econômico.

Hoje, o contexto político em que pensamos o orçamento do município de João Pessoa dialoga com o contexto histórico que pactuou a Constituição de 1988 e que estabelece uma determinada lógica jurídica. Essa lógica nos propõe dois eixos de reflexividade, de vivência técnico-administrativa e também de fruição da cidadania... O orçamento, então, cumpre a função de responsabilização, gera novos

direitos, cria espaços relacionais e processos de convergência, elastece o campo do controle social, estimula o aperfeiçoamento das relações entre movimentos sociais, ONGs, OSCIPs, sociedade civil, Estado rentista e setor público. O planejamento estratégico conquista a pragmática da complexidade. (Walter Galvão, jornalista e Secretário Municipal de Transparência Pública, 2005)³⁰.

A realidade é que o OD/JP foi implantado para ser o condutor da operacionalidade da nova agenda, pautando-se nos mesmos princípios e objetivos atribuídos ao OPPA, por Tarso Genro. Uma questão que diferencia o ambiente de implantação do OD/JP e do OPPA é a presença de uma tradição associativa com histórico participativo. O associativismo em João Pessoa não deixou de existir. Contudo, não teve sua tradição reforçada ou um histórico de ativismo e militância como em Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. “Ao longo dos anos 1990 e primeiros anos do século XXI, os movimentos sociais, principalmente comunitários da capital paraibana, estabeleceram relações clientelistas com as elites governantes da Paraíba em troca de favores mútuos”³¹.

Importa salientar que as lideranças ditas “capturadas” também, em grande maioria, participaram das discussões promovidas no “Debate Cidade Aberta”, deixaram de participar em razão de sua desativação e por outras razões que só mais tarde o pesquisador veio tomar conhecimento (como sendo a cooptação das lideranças dos movimentos sociais pela PMJP, como se afirma no Cap. 4). Para o entrevistado abaixo, a participação dos movimentos populares, culturais e comunitários, no referido fórum, era no sentido de que fossem retomadas novas relações entre estes e o governo local.

Quando nós começamos o processo de democratização da gestão, já existia uma tradição associativa aqui na Paraíba – porém, estava capturada por um modelo clientelista, que era o modelo tradicional. O papel de Ricardo Coutinho, como prefeito, na implantação do OD foi justamente dotar os movimentos sociais de autonomia para dialogar com o governo e não serem “capturados” pelo governo. Ricardo Coutinho disse que não é o governo que cria um processo, o governo é que foi colocado lá para fazer esse processo. É uma lógica diferente porque ele vem dos movimentos sociais (Gustavo Tavares, consultor técnico e membro da equipe de implantação do OD/JP)³².

³⁰Em artigo pública no jornal *Correio da Paraíba*, sob o título de “**Orçamento e Democracia**”, em 05 de Junho de 2005.

³¹A observação transcrita pelo pesquisador tem amparo na entrevista concedida pelo Professor Gustavo Tavares que se utiliza desta informação para explicar o porque das lideranças comunitárias estarem, em grande maioria, “capturadas” pelas elites dominantes municipais na Paraíba e em João Pessoa

³²Entrevista realizada em 22.07.2011

Outro fator de distinção do OD/JP das experiências petistas e de outras experiências do campo democrático e popular foi a maneira isolada de ele ser pensado, elaborado e posto em prática pelo Executivo municipal, ou seja, sem diálogo prévio com os variados segmentos sociais: trabalhadores assalariados, setores excluídos e setores médios da comunidade. Os movimentos sociais não tiveram assento e voz nas discussões para implantação do OD/JP, não foram convidados a participar do processo.

Foram convidados doutores e especialistas da área. Foi feita uma pesquisa em todo o país, por cidades que já tinham implantado experiências de orçamentos participativos, para se elaborar uma proposta que mais se adequasse à realidade de João Pessoa. O professor Gustavo Tavares, da UFPB, junto com o Gabinete do Prefeito, elaborou a proposta do orçamento democrático para João Pessoa que foi implantado logo no início da gestão, em 2005 (João Bosco Ferreira G. Filho, Chefe da Divisão de Pesquisas e Divulgação do OD/J)³³.

O trecho da entrevista acima revela a forma como o OD/JP foi construído. Sua construção se deu na esfera estatal e depois comunicado à comunidade pelo Executivo municipal. Não houve participação dos movimentos sociais e ONGs nos momentos iniciais de orçamento democrático. Sendo ou não uma ação proposital por parte das autoridades, o fato é que os movimentos sociais em João Pessoa, particularmente, não foram convidados a participar nos primeiros momentos de criação do referido fórum deliberativo.

3.2.1 – O Orçamento Democrático como base estruturante das esferas de atuação da agenda de governança municipal de João Pessoa (PB)

As reuniões preparatórias para criação e implementação do OD/JP ocorreram ainda em janeiro de 2005, iniciadas mesmo antes da votação e da aprovação da Lei da Reforma Administrativa, pela CMJP, acontecida somente em fevereiro do mesmo ano. Nas reuniões preparatórias houve a discussão e aprovação da composição da equipe técnica do OD/JP.

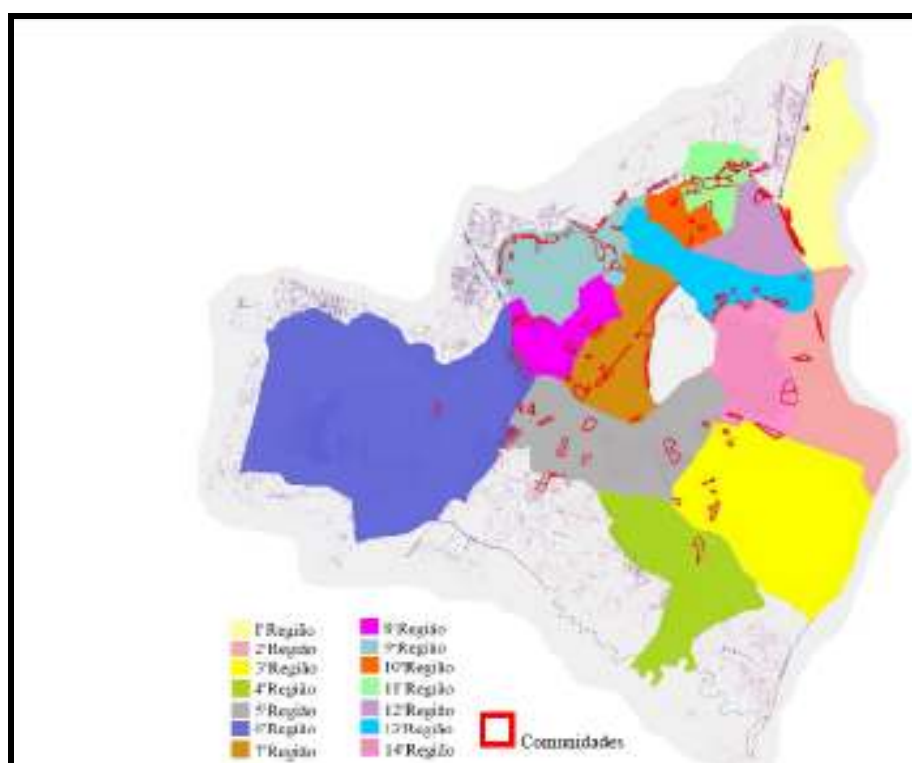
Consta no relatório anual de avaliação do Ciclo de 2005, pela Coordenação do OD/JP, que o planejamento das atividades deste primeiro ciclo de participação foi implementado já pela equipe técnica empossada pelo então Secretário de Transparência Pública, Walter Galvão, começando pela divisão da cidade em 14 regiões

³³Entrevista realizada em 10.10.2010

orçamentárias, depois pela definição das etapas do ciclo e preparação de atividades sensibilizadoras na comunidade sobre a natureza do Orçamento Democrático.

João Pessoa é a terceira cidade mais antiga do Brasil, fundada em 1585. Sua população atual é de aproximadamente 723.514 habitantes, segundo dados de 2010, do IBGE. Em 2003, pela Lei Complementar Estadual 59/2003, foi criada a Região Metropolitana de João Pessoa, compreendendo os municípios de Bayeux, Cabedelo, Cruz do Espírito Santo, João Pessoa, Lucena, Mamanguape, Rio Tinto e Santa Rita, perfazendo uma população aproximada de um milhão de habitantes. No entanto, consta no referido relatório de avaliação do Ciclo de 2005 e também na Cartilha do Ciclo de 2005 que a divisão da cidade em 14 regiões orçamentárias levou em consideração a dimensão territorial da cidade de João Pessoa, e não a de sua área metropolitana.

Figura 1 - Zoneamento urbano para a implantação do OD/JP



Fonte: PMJP, Cartilha do Orçamento Democrático 2006

Quadro 2 – Regiões orçamentárias/bairros do OD/JP

REGIÕES	BAIRROS / ZEIS
1ª	Aeroclube, Bessa, Jardim Oceânia, Manaira e Bairro São José
2ª	Tambáú, Cabo Branco, Altiplano, Portal do Sol, Seixas, Penha, Jacarapé e Quadramares
3ª	3ª Mangabeira e Costa do Sol
4ª	Valentina, Paratibe, Monsenhor Magno, Planalto da Boa Esperança, Gramame e Barra DE Gramame
5ª	José Américo, Cuia, Geisel, Emani Sátiro, Costa e Silva, Grotão, João Paulo II, Água Fria, Cidade dos Colibris, Funcionários e Esplanada
6ª	Bairro das Indústrias, Jardim Veneza, Distrito Industrial, Mussuré e Mumbaba
7ª	Cristo, Jaguaribe e Rangel
8ª	Oitizeiro, Jardim Planalto, Cruz das Armas e Bairro dos Novaes
9ª	Alto do Mateus, Ilha do Bispo, Trincadeiras e Varadouro
10ª	Roger, Tambiá e Treze de Maio
11ª	Mandacaru, Alto do Céu e Padre Zé
12ª	Bairro dos Estados, Bairro dos Ipês, João Agripino, Pedro Gondim e Brisamar
13ª	Centro, Torre, Tambauzinho, Expedicionários e Miramar
14ª	Castelo Branco, Bancários, Anatolia, Jardim São Paulo e Jardim Cidade Universitária.

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Democrático de João Pessoa

No dia 2 de março de 2005, no auditório da Reitoria da UFPB, foi realizado o seminário “*Orçamento Democrático em Debate*”, com palestra de abertura (Democracia participativa e políticas públicas) proferida pelo prefeito municipal. Nesse evento, o OD/JP foi apresentado como um instrumento de participação direta da população na gestão pública, como espaço de compartilhamento de poder entre o governo municipal e a sociedade civil.

Precisamos substituir esse modelo de gestão pública tradicional, que é centralizador, por um modelo descentralizado, com uma dinâmica participativa [...]. A construção da cidadania está associada à possibilidade de participação da sociedade civil organizada no processo de transformação social (Prefeito Ricardo Coutinho, 2 mar. 2005).

Na fala do prefeito já se percebe uma incongruência ou assimetria entre o discurso e a prática. Se o desejo é substituir o modelo de gestão pública tradicional, por um modelo dinâmico e descentralizado e participativo, então que a instituição participativa fosse criada na esfera pública e não na esfera estatal. Ora, o que marca as administrações tradicionais é a confusão, por elas fomentada, de que para ser público deve ser visto como do Estado. Por estas vias, o novo se parece com o velho.

No dia 18 de março de 2005, as lideranças comunitárias tomaram conhecimento do OD/JP, na Assembleia Legislativa da Paraíba, como um instrumento de participação direta de cidadãos e cidadãs no processo de elaboração da Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual (PPA) do município.

Em seguida, a população de João Pessoa dos bairros centrais e periféricos tomou conhecimento de como seriam as etapas do ciclo anual de 2005, de forma detalhada pela equipe técnica. A primeira etapa do ciclo de 2005 começou ainda em fevereiro, no bairro de Mangabeira, e foi encerrada em 1º de abril.

Na verdade, o OD começou em 2005, meio na marra mesmo, por uma exigência da administração de começar no mesmo ano. Não houve tempo de discutir com a comunidade o processo de implantação do orçamento. No entanto, foi, sim, uma demanda da sociedade na elaboração da carta-programa, mas no primeiro momento a equipe técnica trabalhou só (João Bosco Ferreira G. Filho, Chefe da Divisão de Pesquisas e Divulgação do OD/JP)³⁴.

Na fala acima, vê-se que os sujeitos deliberantes da esfera informal (sociedade civil) são incorporados numa condição inicial de desigualdade, pois O OD/JP foi comunicado à comunidade pessoense, depois de prontas as regras procedimentais.

Somente a sua institucionalização (oficial) foi de uma publicidade alcançada por todos os sujeitos deliberantes, quando o seu regimento interno, como peça institucional inicial, foi transformado em instrumento legal pela Lei 11.903, de 29 de março de 2010, aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo prefeito de João Pessoa, Ricardo Coutinho, já na segunda gestão.

Essa lei reforçou os seus princípios básicos, como sendo o controle das verbas públicas pela população através de mecanismos de prestação de conta e de transparência de políticas públicas a serem utilizados pela gestão.

Assegura a lei que a sua finalidade é fortalecer o poder local, através do empoderamento da sociedade com o estabelecimento do controle social e de “uma boa governança democrática”; instituir a democracia participativa na gestão das políticas públicas; criar espaços públicos não estatais de articulação de interesses; e formular a LDO, a LOA e o PPA.

Ainda pelo regimento inicial, a composição da equipe técnica foi normatizada da seguinte forma: um coordenador; um assessor especial; dois assessores técnicos; uma chefia de divisão de pesquisa e divulgação; 14 articuladores regionais e dois assistentes.

O OD/JP passou a ser operacionalizado em 14 regiões orçamentárias compostas por bairros e suas respectivas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Cada região

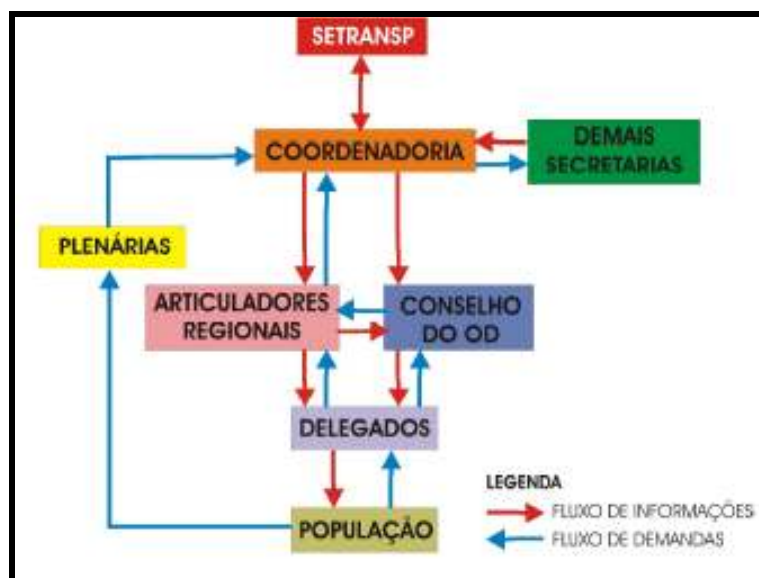
³⁴Entrevista realizada em 10.10.2010

possui um (a) representante regional para a realização das etapas do ciclo do orçamento democrático. As etapas sequenciais do ciclo são: (1) audiências regionais; (2) assembleias regionais; (3) assembleia geral dos delegados (as); (4) audiências setoriais e (5) avaliação do ciclo do OD. Ocorreram algumas alterações nas etapas, ao longo dos ciclos anuais que antecederam a institucionalização legal do OD/JP em 2010, mas em essência as etapas obedecem a essa sequência em sua dinamicidade.

No OD/JP, além da participação direta da população nas reuniões plenárias, existem duas formas de representação: a dos delegados e a dos conselheiros. Os delegados e conselheiros são eleitos numa assembleia (na etapa 3 do ciclo).

O Conselho do OD/JP é uma instância pública não estatal formada por 28 conselheiros (as) – 14 titulares e 14 suplentes – que, juntamente com mais três titulares e três suplentes representantes do Poder Executivo, indicados pelo prefeito, e mais um titular e um suplente indicado pela Câmara de Vereadores para representar o Poder Legislativo - trabalham no intuito de defender as decisões tomadas nas assembleias populares e contribuem na elaboração, na implementação e na fiscalização das políticas públicas municipais.

Figura 2 - Fluxograma de funcionamento do OD/JP



Fonte: Coordenadoria do OD/JP

O OD/JP é uma coordenadoria da Secretaria de Transparência Pública; portanto, não se liga à Secretaria de Planejamento nem diretamente ao Gabinete do Prefeito. Essa

é uma diferença bastante visível em sua estruturação diante de outras experiências de orçamentos participativos.

A Secretaria da Transparência Pública atua na transferência de poder do governo municipal para a população através da Coordenadoria do Orçamento Democrático, que já estabeleceu na Capital o ciclo de participação popular, através de reuniões em 14 áreas que agrupam todos os bairros da cidade para a eleição de prioridades identificadas pelas comunidades que integrarão a lei orçamentária do próximo ano. A Prefeitura vai direcionar os recursos de investimento para onde a população ordenar através do Orçamento Democrático (Walter Galvão, jornalista e Secretário Municipal de Transparência Pública, 2005)³⁵.

A coordenadoria do Orçamento Democrático foi criada dentro da estrutura da Secretaria de Transparência Pública com a pretensão de ser um espaço de compartilhamento de poder entre o governo municipal e a sociedade, promovendo a participação direta dos cidadãos no processo de elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas de gestão.

Pela Lei do OD/JP, a coordenadoria é responsável pela definição da metodologia do OD/JP, pela análise das demandas definidas nas plenárias e pela articulação entre a população e as demais secretarias da prefeitura. Os eventos do OD/JP são sempre comunicados às secretarias e ao prefeito municipal através de ofício. Se algum dos secretários não comparece à reunião, a coordenadoria envia-lhe documento com as necessidades apontadas pela população e solicita-lhe parecer sobre essas reivindicações para posterior comunicação aos articuladores regionais sobre a viabilidade do atendimento.

Com relação aos articuladores regionais, está normatizado que eles integram a equipe da Coordenadoria do OD/JP e têm o papel de monitorar o processo de discussão orçamentária, garantindo o debate democrático e a prestação de esclarecimentos à população quanto ao funcionamento do orçamento. Cada região orçamentária conta com um articulador regional, especificamente designado para realizar o contato da população com o governo municipal. Os articuladores regionais, juntamente com agentes setoriais vinculados à Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes), realizam todo o processo de articulação e mobilização das comunidades.

³⁵Vide artigo “*Transparência Pública*” (08 de Maio de 2005, supracitado..

Os delegados são eleitos em suas bases, ou seja, em sua região orçamentária em razão da proporcionalidade dos participantes das assembleias, conforme abaixo:

Quadro 3 – Número de delegados eleitos por região

PARTICIPANTES	PROPORÇÃO	NUMERO DE DELEGADOS
De 01 a 300	01 Delegado para cada 15 participantes	No máximo 20
De 301 a 500	01 Delegado para cada 20 participantes	No máximo 30
De 501 a 800	01 Delegado para cada 25 participantes	No máximo 40
De 801 a 1.100	01 Delegado para cada 30 participantes	No máximo 52
De 1.101 a 1.500	01 Delegado para cada 35 participantes	No máximo 63
Acima de 1.500	-----	No máximo 70
Fonte: PMJP, 2006.		

Os conselheiros são eleitos pelos delegados em assembleia e em cada região orçamentária existe um conselheiro titular e um suplente. As atribuições, eleições, penalidades e impedimentos dos delegados e conselheiros são apresentados no quadro abaixo:

Quadro 4 – Atribuições, eleições, penalidades e impedimentos dos delegados e conselheiros do OD/JP

	DELEGADOS	CONSELHEIROS
ATRIBUIÇÕES	- Formar Comissões de Acompanhamento das Obras de Investimento do OD na Região; - Acompanhar e fiscalizar as obras e serviços implementados na Região; - Realizar reuniões com a comunidade para avaliar e informar sobre as deliberações e sobre o andamento das obras do OD; - Mobilizar a comunidade em torno OD; - Acompanhar e contribuir para a aprovação do OD na Câmara de vereadores; - Compor comissões de fiscalização das Ações Setoriais em cada Região; - Reunir os Conselheiros para que informem o andamento dos trabalhos no COD.	- Discutir com a equipe técnica da Prefeitura, analisar e fiscalizar o plano de investimento; - Acompanhar e fiscalizar obras e serviços por toda a cidade; - Acompanhar e fiscalizar as Ações Setoriais em toda a cidade; - Acompanhar e contribuir para a aprovação do OD na Câmara de Vereadores.
ELEIÇÕES	DELEGADOS Pode ser candidato (a) a Delegado (a) o (a) morador (a) da Região que tenha mais de 16 anos de idade. Os (as) delegados(as) são eleitos pelos participantes das Assembléias Populares Regionais. A quantidade de delegados (as) por Região é definida pela lista de frequência (ver quadro).	CONSELHEIROS - Pode ser candidato (a) à Conselheiro (a) aquele (a) que tenha sido eleito (a) Delegado (a) Regional. A eleição é realizada na Assembléia de Delegados (as), só os Delegados (as) votam. - Pode ser candidato (a) à Conselheiro (a) aquele (a) que tenha sido eleito (a) Delegado (a) Regional. A eleição é realizada na Assembléia de Delegados (as), só os Delegados (as) votam.
PENALIDADES	DELEGADOS	CONSELHEIROS
		Poderão ser excluídos do Conselho os Conselheiros (as) que descumprirem o Regimento Interno do OD e o Regimento Interno do Conselho, bem como as determinações de qualquer instância do Conselho, e aqueles (as) que se ausentarem das reuniões por três vezes consecutivas ou cinco vezes alternadas, sem justificativas.
IMPEDIMENTOS	DELEGADOS Não podem ser delegados (as) titulares e suplentes: dNão podem ser conselheiros (as) titulares e suplentes os fornecedores (as) ou prestadores (as) de serviços à Prefeitura Municipal de João Pessoa,etentores (as) de mandato eletivo nos oderes Legislativo ou Executivo e os (as) funcionários (as) da Prefeitura municipal de João Pessoa.	CONSELHEIROS Não podem ser conselheiros (as) titulares e suplentes os fornecedores (as) ou prestadores (as) de serviços à Prefeitura Municipal de João Pessoa.
Fonte: Regimento Interno do Orçamento Democrático de João Pessoa		

Como normatiza o regimento interno de cada ciclo e a Lei nº 11.903/2010, o OD/JP é operacionalizado em etapas nos ciclos anuais:

I – **Audiências regionais:** é quando ocorrem as reuniões regionais percorrendo todas as 14 regiões e sempre com a participação do prefeito e de sua equipe. Nessas reuniões, a população conhece os objetivos e a estrutura da ação através de cartilhas explicativas, panfletos e atrações culturais. Nos ciclos seguintes (2006, 2007 e 2008), foram já avaliadas as ações da PMJP dos anos anteriores, as obras a serem realizadas em cada região no ano em curso e o calendário do OD/JP. Nessas reuniões, a equipe do OD distribui formulários para levantar as prioridades de cada região orçamentária a serem incluídas na elaboração da LDO do ano seguinte.

II – **Assembleias regionais:** essas assembleias populares regionais também percorrem toda a cidade. São apresentadas e escolhidas as prioridades de cada região, os temas das audiências públicas setoriais são estabelecidos e são realizadas as eleições dos delegados. É quando as leis orçamentárias começam a ser construídas pelo governo municipal. A partir de 2006, foram apresentadas as comissões de fiscalização de obras e serviços e as prioridades eleitas para a LDO do ano seguinte (resultado dos formulários preenchidos nas audiências populares).

III – **Assembleia geral dos delegados (as):** no ciclo de 2005, nessa etapa foi criado o Conselho do OD/JP, com eleição de dois conselheiros por região. Nos demais ciclos, são apresentadas as obras e serviços que o governo municipal vem realizando, com base nas três prioridades eleitas pela população nas reuniões do orçamento. Nos últimos anos, as principais demandas estão concentradas nas áreas de saúde, educação e infraestrutura. Ainda nessa etapa, a peça orçamentária é entregue à Câmara de Vereadores pelo prefeito, acompanhado dos secretários municipais, delegados e conselheiros do OD/JP e representantes da sociedade civil.

IV – **Audiências setoriais:** Em 2005, cada secretário municipal apresentou o seu plano de investimento para 2006 e as ações em andamento no exercício de 2005. Nos demais ciclos, as audiências versam sobre as demandas por área, e cada área é representada pelos respectivos secretários municipais em interlocução direta com a população, delegados e conselheiros. Ainda nessa etapa, são discutidos os temas priorizados nas demandas das regiões onde cada setor apresenta o balanço da gestão anterior, as ações setoriais empreendidas e o Plano de Ações e Investimentos para o próximo exercício.

V – **Avaliação do ciclo:** sendo a última etapa, o Conselho do OD/JP faz a avaliação geral.

Agenda Extra Ciclo

Conforme o que consta nos relatórios anuais da Coordenação do OD/JP, durante os dois primeiros anos da experiência, além das reuniões para a elaboração dos projetos selecionados pela população, foram realizadas também reuniões extra ciclo, com o intuito de manter a interação entre as necessidades da população e a execução dos trabalhos da prefeitura direcionados a essas necessidades, além de fortalecer o ciclo do ano vigente.

As informações da Coordenação do OD/JP expressam que as atividades extra ciclo possibilitam a ampliação da disseminação das discussões nos bairros, e nelas ocorre o levantamento mais efetivo das principais carências das regiões.

As atividades apontadas compreendem as reuniões de articuladores (as) regionais com representantes das comunidades, delegados (as) e conselheiros (as); atualização permanente do sítio do orçamento na Internet; realização de pesquisa de indicadores sociais com os (as) participantes do processo; realização de fóruns de delegados (as), realização de seminários, acompanhamento das votações e debates na Câmara Municipal; reuniões com diversos órgãos da gestão nas regiões orçamentárias e reuniões diárias nos bairros das regiões orçamentárias.

Figura 3 – Ciclo do OD/JP



Fonte: Coordenadoria do OD/JP

A metodologia utilizada no OD/JP não trabalha com recursos, e sim com demandas. As demandas são apresentadas através da informação das três prioridades apresentadas por cada região orçamentária nas audiências populares. Essas demandas passam pelos critérios analíticos da equipe técnica das secretarias demandadas (jurídica e/ou técnica).

É bom esclarecer que aqui não trabalhamos com recursos, trabalhamos com demandas. Nossa metodologia optou pela demanda, até para evitar briga por mais dinheiro. Não discutimos recursos, discutimos demandas. Se tiver condição de executar a demanda, então se usam os recursos (Auriceli Lopes, assessora especial do OD/JP)³⁶.

As demandas apresentadas por região orçamentária são demandas estruturantes, mas existem também as demandas de zeladoria.

E vamos separar. Há dois tipos de demandas. Em um eixo que chamamos de demandas de zeladorias (cuidados com a cidade, consertos, reparos etc.), nos chegam por ofício, não entram como demandas votadas no OD/JP. As demandas votadas são as estruturantes e que entram na discussão propriamente dita (João Bosco Ferreira G. Filho, chefe da Divisão de Pesquisas e Divulgação do OD/JP)³⁷.

As demandas estruturantes priorizadas são levadas às **reuniões regionais** para que haja a especificação, por parte da população, das obras e serviços para cada região. As obras eleitas pelas comunidades são apresentadas nas **assembleias populares regionais** e depois levadas para a **assembleia de delegados**, que realizará o processamento do conjunto das demandas de acordo com critérios pré-estabelecidos, de forma a definir as prioridades regionais que efetivamente serão incluídas no **plano de investimentos** a ser encaminhado para discussão no Conselho do OD/JP.

A deliberação dos recursos no modo de governar do PSB difere das administrações petistas e de outros partidos do campo democrático e popular, que destinam uma parte do percentual dos recursos de investimento da prefeitura para o OP. O fato de primeiro surgirem as demandas para depois aparecerem os recursos foi explicado pela coordenação do OD/JP da seguinte forma:

A distribuição dos recursos segue princípios de intervenção governamental, estabelecidos pelo OD/JP, para direcionar a intervenção da prefeitura, pelos princípios da justiça social, da igualdade, da universalidade, da viabilidade, da efetividade, da eficácia, da eficiência, da anterioridade, da publicidade, da economicidade, da impessoalidade e da participação. Torna-se necessário deixar evidente para a população que a prefeitura não pode realizar todas as obras de que a cidade precisa, é preciso estabelecer prioridades. Portanto, os critérios de intervenção determinarão o que é

³⁶Entrevista realizada em 10.10.2010

³⁷Entrevista realizada em 10.10.2010

mais urgente (Sandra Marrocos, vereadora de João Pessoa pelo PSB e primeira coordenadora do Orçamento Democrático)³⁸.

Os critérios objetivos estabelecidos antes pelo regimento interno de cada ciclo e agora institucionalizados na lei do OD/JP estão dispostos no quadro abaixo, conforme informações da Coordenação do OD/JP:

Quadro 5 – Critérios objetivos para determinar as intervenções prioritárias nos bairros de João Pessoa (PB)

NOTA	CRITÉRIOS OBJETIVOS
1	Uma situação de necessidade urgente de intervenção, nos casos de calamidade e risco de morte da população;
2	Ação que demanda menos recursos e se caracteriza por uma situação emergencial;
3	Ação que demanda menos recursos em relação ao número de pessoas beneficiadas e tem um alcance sobre um grande contingente populacional, favorecendo o desenvolvimento local;
4	Quando a ação beneficia uma ZEIS que não esteja inserida num projeto ou programa que envolva recursos da União ou outros convênios e financiamentos;
5	Quando a relação entre o estado da infraestrutura do bairro e o IPTU arrecadado pela prefeitura justifique uma intervenção mais rápida e compatível;
6	Quando a intervenção da prefeitura tenha um impacto econômico direto sobre o desenvolvimento econômico, como o turismo na cidade, por exemplo, abrindo oportunidades para o aumento da arrecadação e geração de emprego e renda;
7	Quando a demanda de intervenção se insere num programa mais amplo que envolve recursos externos (convênios, governo federal, projetos financiados com contrapartida);
8	Quando houver imposição legal.

Fonte: Coordenadoria do OD/JP

³⁸Entrevista realizada com Sandra Marrocos já como vereadora de João Pessoa pelo PSB, em 20.07.2011.

A dinâmica gerada pela metodologia de se trabalhar com demanda e não com recursos no OD/JP, torna-se um processo sem racionalidade prática, pelos princípios superiores das finanças públicas. Por finanças públicas entendam-se as atividades financeiras do Estado operadas nas sociedades contemporâneas através de uma peça orçamentária denominada de Orçamento Público (receitas e despesas). As finanças públicas é uma disciplina científica que se ambienta na confluência entre o direito, a economia e a ciência política (BIDERMAN & ARVATE, 2004).

As escolhas políticas nas sociedades democráticas há muito que deixaram de ser tomadas pelos critérios da escolha racional, são tomadas sim pelos critérios das escolhas coletivas (Sen, 2010), pois se trata de um processo político que se adéqua aos critérios da deliberação pública. Se os sujeitos deliberantes não gozam das prerrogativas de fazer as suas escolhas na esfera pública, de forma argumentativa e dialógica, mas apenas de apresentar demandas que podem ou não ser contempladas, além de ser um processo inócuo, descaracteriza o próprio sentido de orçamento democrático.

Ressalte-se que as demandas das obras “impactantes” não passam pelas discussões do orçamento e as obras de zeladoria chegam às instâncias formais sob forma de ofício, e que também não passam pelas discussões do OD/JP. Somente as obras, ditas estruturantes, vão para discussão depois de um critério de seletividade cujos sujeitos deliberantes não têm autonomia. Assim, não tem como quantificar ou valorar o que é de fato deliberado publicamente no OD/JP.

3.2.2 – A dinâmica e os resultados gerados pelas esferas de atuação da nova agenda de governança municipal de João Pessoa (PB)

As assimetrias foram expostas no relatório da CMJP em avaliação do primeiro ciclo do OD/JP, em 2005. Uma peça importante para um contraponto entre o que é anunciado pelo executivo municipal e o que de fato é realizado. Uma perda por ter sido o único relatório disponibilizado no site da CMJP, e quando o pesquisador procurou esta instituição legislativa, por duas vezes: uma em 2007 e outra em 2010 obteve a informação da parte técnica financeira de que os relatórios de avaliação dos ciclos anuais do OD/JP não mais foram feitos desde 2006.

O relatório de análise da execução orçamentária da PMJP feita pela Câmara Municipal do ano de 2005 pôs em dúvida a capacidade da agenda de governança

compartilhada de João Pessoa alcançar sucesso em curto, médio e longo prazo, num descrédito total.

A reforma administrativa, mola propulsora da nova gestão, foi contestada da seguinte forma:

Olhando-se a estrutura do gasto da Prefeitura, é possível afirmar que ocorreu precipitação por parte do Executivo Municipal na realização da reforma administrativa. Os gastos municipais continuam muito dispersos, com pouca eficácia e, majoritariamente, concentrados nos meios, em particular nas despesas com pessoal. Nas secretarias criadas recentemente, os gastos ficaram concentrados nas despesas com cargos comissionados (Relatório de Análise da Execução Orçamentária da PMJP pela Câmara Municipal – ano de 2005).

Quanto à participação popular, à transparência e ao controle social do governo municipal, o referido relatório assim expressa:

Uma constante no discurso oficial são as teses do “caráter público” da nova administração, da “participação da sociedade” na gestão municipal e da “transparência” nos atos da Prefeitura. Para garantir e sustentar o discurso e as falas oficiais foi criada uma secretaria, denominada Transparência Pública. No entanto, a distância entre teoria e prática tem sido grande. Para confirmar isto, basta olhar as dificuldades que enfrentam para fazer funcionar organismos formalmente constituídos, mas que penam para ter vida efetiva. A formulação das políticas urbanas, setoriais e sociais continua sendo obra de alguns poucos “técnicos” iluminados, de costas para a sociedade e defronte para atendimento de interesses pouco transparentes (Relatório de Análise da Execução Orçamentária da PMJP pela Câmara Municipal em 2005).

O relatório também contesta os resultados do ajuste nas finanças públicas pela pouca expressividade da atividade arrecadadora.

As receitas de transferências representaram 69,29% de tudo o que a prefeitura conseguiu arrecadar no ano passado, enquanto as receitas próprias representaram apenas 30,71%, numa queda percentual de quase dois pontos (Relatório de Análise da Execução Orçamentária da PMJP pela Câmara Municipal – ano de 2005).

Como já salientado, a partir de 2006, a Câmara Municipal de João Pessoa não mais disponibilizou relatórios de execução orçamentária da PMJP.

O Relatório de Avaliação da Gestão 2005-2008, produzido pela administração municipal de João Pessoa, apresenta dados financeiros consolidados que revelam a evolução da receita pública e dos investimentos; o comparativo de aplicação da receita

com pessoal e encargos sociais, custeio e investimento; a evolução dos investimentos em saúde e educação de 2002 a 2007.

Em dados da PMJP, o quadro evolutivo da receita, entre 2004-2008, foi de 74,80%, com destaque para a prioridade de aplicação dos recursos no desenvolvimento da cidade, conforme figura abaixo:

Figura 4 – Evolução da receita de 2002 a 2008 (novembro)



Fonte: PMJP (2008)

Quanto à inversão da lógica na aplicação dos recursos públicos, em relação às três áreas de utilização de recursos (pessoal e encargos sociais, custeio e investimento), proporcionou um maior aumento nos investimentos, entre 2004-2008, conforme figura abaixo:

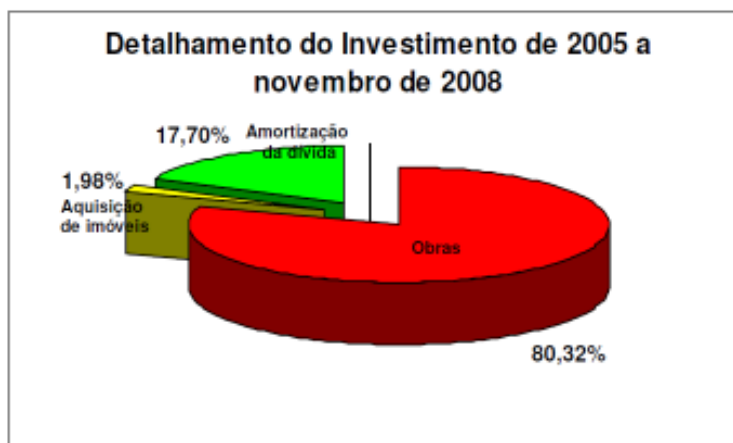
Figura 5 – Aplicação de receitas entre 2004-2008



Fonte: PMJP (2008)

No detalhamento dos investimentos, entre 2004-2008, os valores referentes à amortização da dívida herdada correspondem a 17,70%. No entanto, os investimentos em obras correspondem ao percentual de 80,32%.

Figura 6 – Investimentos de 2004 a 2008 (novembro)

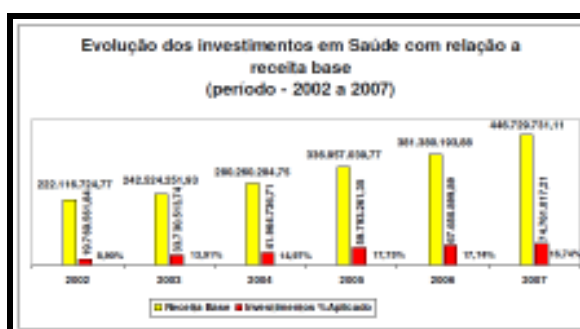


Fonte: PMJP (2008)

De acordo com o que ensina as finanças públicas e, pelos aportes da contabilidade pública, não é certo também na lógica da economia do setor público que se possa colocar as despesas com amortização de investimentos da dívida na rubrica “investimentos”.

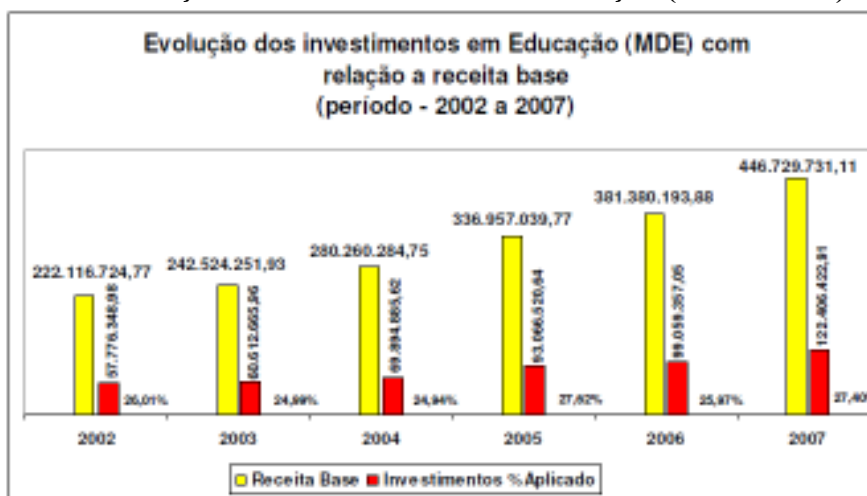
Os dados da avaliação da gestão 2005-2008 revelam que o cumprimento constitucional dos investimentos em saúde e educação, com base em 2004, foi acompanhado de aumentos, em valores nominais, da ordem de 78% e 79%, respectivamente. A prioridade de elevar os investimentos em saúde e educação foi apontada tanto pelas necessidades identificadas quanto pelo ciclo do Orçamento Democrático, conforme figuras abaixo.

Figura 7 – Evolução dos investimentos em saúde (2002 a 2007)



Fonte: PMJP (2008)

Figura 8 – Evolução dos investimentos em educação (2002 a 2007)



Fonte: PMJP (2008)

As estatísticas sobre as prioridades eleitas e a colocação das preferências por região orçamentária no exercício 2005-2008 indicam infraestrutura e saúde em posição de liderança, seguidas por educação e geração de emprego e renda, que emerge no ano de 2008 como a segunda importância para investimento.

Uma questão a ser ponderada é a de que para uma análise mais aprofundada sobre a evolução dos investimentos em saúde e educação, torna-se necessária verificar no total dos investimentos mencionados, os valores que são oriundos dos repasses constitucionais e os que se constituem como recurso próprio.

Tabela 2 – Prioridades eleitas e a colocação de preferência referente ao exercício de 2005 / 2008

Prioridade	2005	2006	2007	2008
Infra-estrutura	1º	2º	1º	4º
Saúde	2º	1º	3º	1º
Segurança	3º	-	-	-
Educação	4º	4º	2º	3º
Equipamentos Sociais	5º	3º	4º	-
Geração de Emprego e Renda	6º	-	-	2º
Habitação	7º	5º	6º	-
Transporte Público	-	6º	7º	5º
Limpeza Urbana	-	-	5º	-
Esportes	-	-	-	-
Meio Ambiente	-	-	-	-

Fonte: Coordenadoria do OD/JP (2008)

Sobre a participação nos ciclos do OD/JP, de 2005 a 2008, os dados demonstram queda de público, mesmo pelas justificativas da Coordenadoria do OD/JP de que o público apresentado seja de assinantes. No entanto, os entrevistados partilham da informação de que, a partir do ciclo de 2006, houve queda na participação em todas as etapas, havendo uma recuperação nos números a partir do Ciclo de 2009.

Tabela 3 – Atividades realizadas e público participante durante o ciclo do OD no exercício 2005/2008

Atividades	2005	Público assinante	2006	Público assinante	2007	Público assinante	2008	Público assinante	Total	Público geral assinante e estimado
Reuniões Regionais	14	6.650	14	1864	14	2.198	14	3.382	56	17.000
Assembleias Populares Setoriais	14	8.150	* 14	1865	14	3.840	-	-	42	17.000
Assembleia Geral de Delegados (as)	01	800	01	403	01	374	-	-	03	1.703
Audiências Populares Setoriais	06	11.400	06	2.624	03	685	03	978	18	18.000
Total geral										43.703

Fonte: Coordenadoria do OD/JP (2008)

As atividades extra ciclo também foram reveladas pelo relatório-síntese do exercício 2005-2008 da Coordenadoria do OD/JP, conforme tabela abaixo:

Tabela 4 – Atividades extra ciclo do OD e público participante no exercício 2005/2008

Atividades	2005	2006	2007	2008	Total	Público presente
Audiências públicas para apresentar a gestão		04			04	850
Reuniões com delegados (as) nas Regiões Orçamentárias com pautas gerais	523	603	650	260	2.036	Mínimo de 15 máximos de 50 p/ reunião
Reuniões do Conselho	15	23	10	* 07	55	
Fórum de Delegados (as)	01	-	-	01	02	1400
Realização do I Seminário de Participação Popular na Gestão Pública	01	-	-	-	01	900
Ato de Entrega da LOA	01	01	-		02	2000
Audiência pública do Plano Diretor				06	06	800
Audiência pública PROJovem				01	01	1500
Total geral					2103	7450

Fonte: Coordenadoria do OD/JP (2008)

O Relatório de Avaliação da Gestão (balanço 2005-2008) pela Administração Municipal de João Pessoa (PB) também apresentou os dados relacionados à atuação da Ouvidoria. Passaram por esta coordenadoria da Secretaria de Transparência Pública aproximadamente 7.500 demandas entre reclamações, sugestões, denúncias e elogios. A quantificação destes dados poderia ter maior consistência se a Ouvidoria fosse um órgão independente.

A não informatização do OD/JP frustrou a expectativa do pesquisador em coletar dados que pudessem informar a quantidade de entidades do movimento social incorporada ao fórum deliberativo condutor da agenda de governança, bem como outras que pudessem ter surgido ao longo da existência da experiência participativa. Os dados das três coordenadorias que compõem a Secretaria de Transparência Pública (OD/JP, Ouvidoria e Controle Interno) não são compartilhados, e nem convergem em tempo real, inexistente um sistema de dados ou uma base de dados disponível ou, ainda, estrutura mais consolidada de informações, através de uma plataforma que se assemelhe a um governo eletrônico (e-govern).

A precariedade de infraestrutura da Secretaria de Transparência Pública e as condições de trabalho do OD/JP sofríveis, em especial, denunciadas no relatório de avaliação do Ciclo de 2005 continuavam em dezembro de 2010.

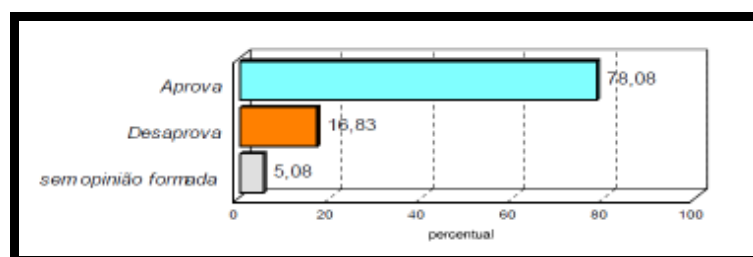
3.3 – O perfil da representação política e da participação social da agenda de governança compartilhada após a reeleição do Executivo municipal em João Pessoa (PB)

Mas ao que parece o apelo midiático em razão da visibilidade do fator distribuição, e principalmente pela realização de obras que beneficiavam as populações suburbanas e dependentes de transporte coletivo, também a construção de obras impactantes como a Estação Ciência, contribuíram para que a reeleição do prefeito Ricardo Coutinho se transformasse numa realidade.

As alocações realizadas e o consequente restabelecimento dos fluxos de pedestres e veículos tiveram êxito e conquistaram o apoio popular e da opinião pública. Paralelamente a este encaminhamento, a implantação do Terminal de Integração do Transporte Público ampliou a aprovação do governo, destacando-se em primeiro lugar nas pesquisas de avaliação da gestão (ARAÚJO, 2009, p. 2).

Uma pesquisa de opinião realizada em João Pessoa (PB) no período de 21 de setembro de 2008 a 23 de setembro de 2008, pelo Instituto Consult, informou o resultado da aprovação da administração municipal como um dado favorável ao desempenho do prefeito Ricardo Coutinho (PSB) na corrida eleitoral do ano de 2008.

Gráfico 1 – Pesquisa de opinião pública sobre a gestão 2005-2008 em João Pessoa (PB)



Fonte: Instituto Consult (setembro 2008)

A imagem do governo de Ricardo Coutinho (PSB) junto à população e à opinião pública favoreceu a sua reeleição nas eleições de 2008 no primeiro turno, com 73,80% dos votos válidos, ficando em segundo lugar o candidato do PSDB, com 23,00% dos votos válidos.

O PT compôs a base aliada do governo. A coligação de partidos que sustentou e consolidou a vitória do prefeito Ricardo Coutinho (segunda eleição) elegeu 14 vereadores, enquanto a coligação encabeçada pelo PSDB fez seis vereadores e a

coligação PTN/PMN/PR conquistou uma cadeira na Câmara Municipal. O PSB fechou por completo a chapa majoritária com prefeito e vice-prefeito, Ricardo Coutinho e Luciano Agra, respectivamente.

A campanha da reeleição do prefeito Ricardo Coutinho, em termos de mobilização e contato pessoal com os eleitores, concentrou-se nas caminhadas noturnas e nos arrastões nos bairros das 18/19 horas até as 22/23 horas. Foi uma campanha de televisão e o resultado eleitoral confirmou o sentido do voto: a decisão da manutenção de um projeto administrativo com alto grau de aceitação na opinião pública, conforme já atestavam as pesquisas (ARAÚJO, 2009, p. 7).

A gestão administrativa (2009-2012) deu continuidade à agenda de governança compartilhada. O ambiente para a governança municipal passou a ser menos hostil da parte da oposição e da própria Câmara de Vereadores pela ampliação da base aliada. A estratégia de comunicação da administração municipal foi eficiente no sentido de transmitir à sociedade a marca de um governo realizador de obras e de bom prestador de serviços públicos.

O problema político com o PT, que tinha gerado uma oposição bastante visível, foi amenizado pela integração e pela participação formal ao governo municipal de parte dos representantes petistas (ligados ao diretório municipal do PT/João Pessoa) nos órgãos de primeiro escalão. O problema com os ambulantes, que ocupou os dois primeiros anos, também foi resolvido. A resolução em parte deveu-se à chegada de um consenso entre as partes e pela construção de shoppings centers populares para albergar o comércio informal e de passagem.

A representação política (formal) da agenda foi favorecida com a governança compartilhada pelo aparente sucesso da segunda e da terceira esfera de atuação. Os resultados da implementação da reforma administrativa e dos ajustes nas finanças públicas, pela melhoria da arrecadação tributária do ISS, ITBI e IPTU, este último favorecido pela outorga onerosa, fez-se constituir um fundo público que otimizou os investimentos.

Os novos conteúdos da agenda, para além das inversões de prioridade e da participação popular para a sustentabilidade econômica, o planejamento urbano e do desenvolvimento humano e social, tiveram o amparo do Estado local.

As inversões de prioridades, principalmente na política habitacional e de infraestrutura nas regiões periféricas, como construção e reformas de praças públicas,

iluminação pública e construção e ampliações da rede de esgoto, ganharam a atenção da opinião pública.

A estrutura e a dinâmica operacional do OD/JP são informadas pela lei que o instituiu. O procedimento e as regras são postos para os participantes. Mas para o pesquisador pairaram algumas dúvidas sobre a participação e, sobretudo sobre o perfil da participação no OD/JP, tais como: Quem de fato participa? Participam todos os segmentos sociais? Ou só uma parte desses segmentos? Quais segmentos participam mais ou participam menos? Qual o olhar de quem participa para o OD/JP e para a própria gestão municipal? A lógica da administração municipal pessoense é discursiva ou dialógica em relação à deliberação pública? Ela alimenta ou inibe as razões para a ampliação da participação cidadã para uma mudança significativa na cultura política da comunidade?

No ano de 2010, o prefeito reeleito de João Pessoa (PB), Ricardo Coutinho (PSB), afastou-se do governo municipal para se candidatar a governador do Estado da Paraíba. Assumiu a prefeitura seu vice, Luciano Agra (PSB). A agenda de governança municipal permaneceu sem maiores alterações no plano estratégico.

Devido às eleições, somente após esse período o pesquisador pôde direcionar novamente seu olhar para o interior do processo de participação democrática da agenda de governança partilhada. Ressalte-se que no período eleitoral houve mudanças na composição da Coordenação do OD/JP, dos delegado/as e dos conselheiro/as e muitos gestores e participantes se licenciaram para concorrer a cargos legislativos, principalmente. Encontrar tais atores tornou-se algo difícil para o pesquisador. Em janeiro de 2011, com o início do ciclo anual do OD/JP, todas as regiões orçamentárias foram visitadas (já pela segunda vez), e nas reuniões regionais foram aplicados questionários com o intuito de dissecar o caráter participativo no interior do OD/JP.

Os (as) delegados (as) e conselheiros (as) presentes nas reuniões tinham sido renovados no ciclo de 2009. Além de constar os dados sobre as eleições dos representantes (delegados e conselheiros), o relatório anual do Ciclo 2009, divulgado pela Coordenadoria do OD/JP, apontou três problemas (internos do OD/JP) para o avanço do processo de fortalecimento da democratização da gestão com base na participação: infraestrutura, intersetorialidade e quadro de servidores.

A insuficiência de recursos materiais continuava a prejudicar as atividades comunicativas e de estrutura física compatível com as ações a serem desempenhadas no atendimento de delegados, conselhos, lideranças comunitárias e comunidade em geral.

Ainda persistiam as dificuldades para agendar a participação direta dos gestores secretariados na interlocução com a comunidade e na participação das atividades ampliadas do ciclo, e havia a demora, por parte das secretarias, em responder as demandas encaminhadas, gerando insatisfação por parte dos demandantes.

A equipe interna do OD/JP continuava acumulando uma sobrecarga de trabalho devido à limitação no quadro funcional e também à necessidade de um programa específico de qualificação para a melhoria no desempenho das funções.

As eleições de renovação dos (as) delegados (as) ocorreram na segunda etapa do ciclo de 2009, no período de 3 de maio a 4 de junho, nas 14 assembleias populares regionais.

Foram eleitas 129 mulheres, sendo 100 delegadas e 29 suplentes. Foram eleitos 316 homens, sendo 254 delegados e 62 suplentes. O percentual de mulheres delegadas aumentou de 30,21% em 2008 para 40,82% em 2009. O percentual de delegados (homens) decresceu de 69,79% em 2008 para 59,18% em 2009.

Em janeiro de 2011, os percentuais de delegados e delegados do OD/JP foram de 57,4% e 42,6%, respectivamente. A representação feminina aumentou um pouco mais em relação a 2009. As eleições para conselheiros (as) aconteceram no dia 28 de julho, na terceira etapa do ciclo, na Assembleia Geral dos (as) Delegados (as). Foram eleitos 21 conselheiros, sendo 11 efetivos e 10 suplentes, e sete conselheiras, sendo três efetivas e quatro suplentes, com percentuais de 72,73% e 27,27% de conselheiros e conselheiras, respectivamente.

A escolaridade dos (as) delegados (as) apresenta um maior percentual no nível médio completo (37,5%), não diferindo dos números de 2006³⁹. Os (as) delegados (as) que trabalham correspondem ao percentual de 61,70%, e os que não trabalham 36,20%, sendo que 2,1% não responderam. O percentual de delegados desempregados aumentou em relação a 2006.

Ainda sobre a ocupação dos delegados (as) no início do ciclo de 2011, 25% são funcionários das administrações direta e indireta do Estado e da União, 21,70% trabalham em empresas privadas e 46,30% são trabalhadores autônomos e informais. Houve pequena alteração no quadro apresentado em 2006.

A renda familiar de 74,50% dos (as) delegados (as), no ciclo de 2011, é de até dois salários mínimos. Os dados de 2006 apresentam o percentual de 37,15% de

³⁹ Para conhecimento dos dados do OD/JP referentes aos Ciclos de 2005 e 2006, vide Rodrigues (2007)

delegados (as) com renda familiar de até dois salários mínimos no ciclo de 2006. Os novos dados revelam que apenas 5,3% dos delegados (as) têm renda familiar acima de seis salários mínimos.

Os (as) delegados (as) que têm participação na sociedade civil correspondem a 51,10%, os sem participação na sociedade civil correspondem a 39,40% e o percentual de 9,6% não respondeu. Do total de pessoas que frequentam as reuniões, assembleias e outros fóruns deliberativos do OD/JP, incluindo participantes, delegados (as) e conselheiros (as), com base nos resultados dos questionários aplicados em janeiro de 2011, 55,55% têm participação na sociedade civil e 44,45% não têm participação.

No ciclo de 2011, do total de delegados (as) que participam de atividades na sociedade civil, 25,5% têm participação em associações comunitárias e o restante em variadas associações, ONGs e outros movimentos urbanos de forma dispersa. Quanto à idade dos (as) delegados (as), 13,82% têm entre 18 e 25 anos, 24,46% entre 26 e 40 anos, 43,62% entre 41 e 60 anos e 18,10% têm mais de 61 anos.

PERFIL MEDIANO DOS PARTICIPANTES COM REPRESENTAÇÃO NO OD/JP

Em números absolutos, 60% são do sexo masculino e 40% do sexo feminino, a maior quantidade (43,62%) está na faixa etária de 41 a 60 anos, com escolaridade média e renda familiar de até três salários mínimos. São pequenos servidores (as) públicos, trabalhadores (as) urbanos autônomos informais e precarizados ou desempregados. Têm baixo nível de qualificação técnico-profissional, com pouca relação e militância no movimento sindical. Uma metade tem participação em entidades da sociedade civil – concentrada em associações comunitárias e dispersas em variadas entidades sem vínculo representativo – e a outra metade não tem ou não manifestou histórico de outra qualquer participação na sociedade civil, inclusive partidária.

Os participantes das reuniões e das assembleias do OD/JP, delegados (as) e conselheiros (as) percebem os benefícios gerados em suas localidades e na comunidade, em geral pelas obras eleitas no orçamento municipal (democrático). A quase totalidade (94,6%) acredita que a população tem poder de decisão no OD/JP.

A confiança do público total participante do OD/JP – participantes delegados (as) e conselheiros (as) – tem melhorado da cada ciclo anual. No ciclo de 2011, 53,57% acham que os representantes respeitam as decisões tomadas nas reuniões na maioria das

vezes; 26,79% acham que são respeitados poucas vezes; e 19,64% acham que nem sempre. Sobre a Administração Municipal informar satisfatoriamente as decisões tomadas no OD/JP, 71,4% confirmaram e 28,6% negaram esse dado.

Do público participante com e sem representação no OD/JP, 17,9% têm conhecimento das obras que não passam pelo orçamento e 82,1% não têm conhecimento, não sabem responder ou não acham o assunto relevante. Sobre a continuação do OD/JP, 89,3% acham que a experiência do orçamento deve continuar, porém com mudanças; 8,9% acham que simplesmente o Orçamento Democrático deve continuar, mas com mudanças (na estrutura e na metodologia) e 1,8% não responderam.

O OD/JP já é visto de forma generalizada, por participantes, delegados (as) e conselheiros (as), como um instrumento de participação que contribui para um melhor conhecimento dos problemas de cada região, para o fortalecimento da democracia e da qualidade de vida da comunidade pessoense.

Quanto ao ingresso de novos e mais participantes, com e/ou sem mandato representativo, nas discussões do OD/JP, 89,3% acreditam ser necessário e 10,7% não acham necessário. As razões do por que das limitações da participação são percebidas pela grande maioria dos participantes nas discussões no orçamento municipal como exógenas ao processo. Assim, a justificativa é a de que 46,4% não participam do OD/JP por falta de conhecimento e falta de interesse, 17,9% porque não acreditam, 12,5% por falta de tempo e 23,20% por motivos de falta de compromisso com a sua comunidade, por razões políticas e culturais ou porque são “pessoas ricas”.

Como fatores positivos do OD/JP, 72,1% indicaram o reforço à participação popular, 18,6% à inclusão participativa dos segmentos sociais menos favorecidos da sociedade, 6,9% indicaram a possibilidade de conhecimento das demandas da comunidade e 2,3% não responderam. Como fatores negativos do OD/JP, 86% indicaram a não eficácia das respostas da gestão municipal, através das secretarias demandadas, sobre os resultados das decisões tomadas nas reuniões e assembleias do orçamento municipal; 11,7% indicaram a falta de maior articulação entre a administração municipal e os delegados e conselheiros e 4,7% não responderam.

Na avaliação dos fatores positivos e negativos da participação no OD/JP, as questões de natureza endógena que possibilitam e limitam a experiência participativa são inicialmente apontadas pelos próprios participantes. Essas questões serão levantadas e analisadas no capítulo seguinte.

NOTA METODOLÓGICA SOBRE O TERCEIRO CAPÍTULO

O roteiro metodológico da pesquisa, em linhas gerais, seguiu a normatividade investigativa em Ciências Sociais. O cronograma de atividades da pesquisa de campo foi alterado em comum acordo com a orientação. O período regulamentar do doutorado corresponde de março de 2007 (ingresso) a março de 2011 (previsão de defesa da tese). A parte do cronograma que respeita as atividades de cursar as disciplinas e seminários foi cumprida nos anos letivos de 2007 e 2008, sem interrupção. O Estágio Doutoral (Sanduíche) em Coimbra (Portugal) transcorreu de janeiro a setembro de 2009, com elasticidade de mais sessenta dias para conclusão do relatório sobre o InfOP da Freguesia de Santa Leocádia do Geraz do Lima, Conselho de Viana do Castelo (Portugal). Sendo o recorte temporal da pesquisa previsto para o período entre 2005-2010, a pesquisa de campo foi dividida em duas fases. A primeira fase, exploratória, ou fase das entrevistas exploratórias realizadas no ano de 2007. Nesta fase, o pesquisador adentrou também na pesquisa documental através de visitas, para coleta de material sobre a criação e implementação do OD/JP, na Secretaria Municipal de Transparência Pública e suas coordenadorias: Controle Interno, Ouvidoria e Orçamento Democrático; na Secretaria de Desenvolvimento Social, no Gabinete do Prefeito e na Câmara Municipal de João Pessoa. Ainda nesta fase foram entrevistadas a Secretária de Transparência Pública, a Ouvidora e a Coordenadora do OD/JP, respectivamente as gestoras Estela Isabel Bezerra, Rossana Honorato e Sandra Marrocos. A segunda fase, de observação do objeto de tese teve início em dezembro de 2009, após estudos sobre o Ciclo Anual do OD/JP do referido ano, por ser o primeiro ciclo do segundo mandato de Ricardo Coutinho e de renovação de delegados e conselheiros. No ano seguinte (2010), o pesquisador acompanhou as atividades do OD/JP nas 14 regiões orçamentárias, realizou e aplicou questionários junto à Coordenadoria do OD/JP. Em continuação, foram aplicados questionários com os participantes, delegado/as e conselheiro/as ainda em 2010 e recolhidos e tabulados (pelo SPSS) já nas primeiras semanas de 2011. Em detrimento da prorrogação de prazo, a defesa que estava prevista para março foi adiada para setembro de 2011. Para dar maior consistência à pesquisa de campo, foi motivo de acordo, entre o pesquisador e a orientadora da tese, a realização de uma segunda rodada de entrevistas com os técnicos do OD/JP, veadores municipais e outros atores implicados no processo, cujo término se deu em julho de 2011. Contudo foi respeitado o recorte temporal da pesquisa e as análises sobre as potencialidades e limites da experiência participativa em João Pessoa têm como marcos temporal o início da referida experiência, janeiro/fevereiro de 2005, até o segundo ano do segundo mandato da gestão municipal, dezembro de 2010.

4 – AS POTENCIALIDADES E OS LIMITES DA EXPERIÊNCIA DELIBERATIVA EM JOÃO PESSOA PARA A CONDUÇÃO DA NOVA AGENDA DE GOVERNANÇA MUNICIPAL

No Brasil, as questões ligadas às condições materiais da população se converteram nos recentes anos em questões de redistribuição para amenizar as desigualdades sociais, regionais e raciais. Na região Nordeste, as desigualdades foram agravadas por um processo contínuo de precarização das camadas populares. O modelo nacional-desenvolvimentista foi paradigmático para a administração pública paraibana até 1982; a partir de então, o esgotamento desse modelo se constituiu na essência da crise em que mergulhou a Paraíba:

Tal situação agravou-se com a virtual desintegração do aparelho estatal, própria dos anos oitenta e cujas distorções, em multiplicação do número de funcionários e colapso do sistema creditício, além de pontos de estrangulamento em áreas como educação e saúde, arrastaram o conjunto da sociedade historicamente dependente do Estado (MELLO, 2008, p. 269).

A benevolência do Estado nacional desenvolvimentista se portou na concessão de direitos sociais somente para os segmentos sociais ligados diretamente à sua sustentação, ou seja, aos trabalhadores urbanos inseridos na estrutura sindical varguista e beneficiários da legislação previdenciária por categoria profissional.

A política do desenvolvimentismo econômico concentrou suas atividades nos centros urbanos, aliou-se ao populismo e transformou a participação social numa ameaça à democracia. Os direitos sociais não se estenderam a todos os brasileiros; os direitos civis, mesmos que existentes, eram desconhecidos e até inalcançáveis à grande maioria de pouca escolaridade. Os direitos políticos foram contidos em sua expansão no Estado Novo e na Ditadura Militar. As liberdades políticas foram sendo negadas, usurpadas quando pouco restritas ao sabor das conveniências e interesses das autoridades estatais de plantão.

Em resumo, a cidadania no Brasil foi “em negativo” até a Revolução Liberal de 1930, depois “regulada” durante o Estado Novo, o período populista, a ditadura militar e, só vislumbrou a possibilidade de completude (ativa) com a promulgação da CF/1988.

A inversão dos direitos da cidadania, prevalecendo em primeiro plano os direitos sociais, por favor do Estado e não em razão de conquistas e lutas da sociedade civil, ajudou a se criar cidadãos de segunda, paulatinamente sendo incorporados a uma massa

de excluídos. Os entraves para a aquisição dos direitos civis produziram uma sociedade de desiguais e de inseguros individuais. A restrição aos direitos políticos foi uma constante em pleno século de desejabilidade da democracia, ou seja, o século XX.

O déficit de cidadania ou a incompletude das liberdades cidadãs, o enfraquecimento democrático e a exclusão social foram aprofundados pelo renascimento do liberalismo político e econômico - neoliberalismo. A busca de um novo sentido de cidadania, no Brasil, se dá em um contexto de globalização, de financeirização e de criação de cidades globais. A criação da “cidade neoliberal” despolitizou a economia e as escolhas coletivas em âmbito local.

Os impactos da economia global produziram receituários para a adaptabilidade dos Estados nacionais da América Latina, África e países pobres da Ásia. O Consenso de Washington orquestrou a política dos ajustes estruturais nas economias destes países, principalmente pelos ajustes fiscais prescritos pela nova ordem mundial direcionada pelo pensamento neoliberal.

No Brasil, os Estados-membros e seus municípios foram triplamente penalizados. Primeiro, o processo de descentralização pesou mais do lado da despesa, os direitos sociais básicos, pela nova ordem constitucional (1988), passaram a ser exigidos na ponta, situação complicada para os municípios com histórico de sobrevivência financeira à base das transferências constitucionais. Segundo, com o Plano Real (1994) os Estados subnacionais tiveram que rolar sua dívida pública, comprometendo ainda mais o já então combalido equilíbrio orçamentário e as políticas de investimento de curto, médio e longo prazo. Terceiro, Estados e municípios tiveram que lidar com fatores exógenos à sua realidade, como desemprego e outras corrosões da base social. Por tais penalidades, especificamente a oferta de serviços públicos, muito mais com base nas transferências governamentais do que nas receitas tributárias, engessaram as finanças públicas municipais no Brasil.

O enfrentamento dessa situação pelo poder público municipal fez do Brasil, um país pioneiro em inovações democráticas em nível do poder local. As inovações democráticas municipais de maior notoriedade, nacional e internacional, foram construídas pelas administrações municipais do PT, com “o modo petista de governar”, depois estas experiências foram se alargando e ganhando forma em prefeituras municipais de variados partidos políticos.

A agenda de governança municipal passou a ser conjugada à participação popular e cidadã, sendo conduzida por instituições participativas (IPs), sendo o

orçamento participativo (OP) a de maior notoriedade. Reafirme-se que os orçamentos participativos são fóruns deliberativos que incorporam a participação, a princípio de forma mobilizada tanto pelo poder público como pelas organizações da sociedade civil. Em sua evolução experimentou o ideário participativo, o ideário deliberativo e recentemente, os critérios para a sua avaliação apresentam uma normatividade para a aferição de sua efetividade, na observância da qualidade participativa.

A deliberação pública passou a se constituir em uma possibilidade para a ampliação da participação democrática e para o aperfeiçoamento da democracia representativa em âmbito local. Essa tendência foi reforçada pela ampliação da participação social em nível federal a partir da primeira gestão (2003-2006) petista com Lula na Presidência da República.

A Paraíba vivenciou toda essa problemática, João Pessoa como a sua capital também, mas manifestou a intenção de inserir os ideários participacionista e deliberacionista em uma agenda de governança municipal tardiamente.

O presente capítulo tem por objetivo apontar as potencialidades e os limites da agenda de governança municipal de João Pessoa levando em conta a qualidade da participação, a deliberação pública e a efetividade deliberativa. Para tanto, subdivide-se em três seções. A primeira elucida o plano estratégico da agenda e do modelo participativo condutor da agenda. A segunda procura dissertar sobre o encontro entre a representação e a participação popular e cidadã, pelo resultado das práticas no encontro entre a participação democrática e a governança. A terceira e, última seção, expõe os limites e os riscos da nova agenda para o alcance do que ela se propõe, afunilando a análise na conta dos resultados da pesquisa empírica em resposta à pergunta de partida.

4.1 – Plano estratégico de administração municipal compartilhada e os possíveis sentidos deliberativos da nova agenda de governança da Prefeitura Municipal de João Pessoa (PB)

Quatro gestões municipais se passaram desde a primeira experiência do “modo petista de governar” em Porto Alegre (RS) e duas décadas desde a retomada das eleições nas capitais para que uma nova agenda de governança municipal, conjugada à participação social, começasse a ser construída em João Pessoa (PB).

Com o colapso da economia paraibana ainda nos anos 1980, o Estado passou a ser o maior empregador, atraindo para as maiores cidades um contingente populacional

dependente da máquina estatal⁴⁰. João Pessoa, como capital do Estado, sofreu consequências maiores. O “inchaço populacional”, o desequilíbrio orçamentário, as demandas por serviços básicos tanto pela população local como pela população dos outros municípios mais distantes e também da área metropolitana, sobretudo na procura por serviços básicos de educação, saúde, habitação, transporte público, e educação; faz com que João Pessoa ainda seja uma das capitais nordestinas a apresentar índices sociais e econômicos preocupantes.

As receitas tributárias não conseguiam fazer frente às despesas públicas, penalizando a política de investimentos. Essa realidade de desequilíbrio orçamentário foi sustentada por diversas administrações, ao longo dos anos 1990 e dos primeiros anos do século XXI, sem um enfrentamento efetivo. Os dados do Tribunal de Contas do Estado sobre a situação orçamentária de 2004, expostos no capítulo anterior, revelam a ausência da constituição de um fundo público que pudesse dar sustentabilidade econômica à administração pública municipal para a realização mínima das responsabilidades demandadas ao Estado local.

O sentido da administração pública na capital paraibana não conseguia transcender o velho paradigma de gestão burocrática, centralizadora e privatista. A contestação dessa prática administrativa foi uma constante nos movimentos sociais nos anos 1980. Ao longo dos anos 1990, por influência do contexto nacional das lutas sociais, uma parte dos movimentos sociais se fragmentou, mas outra parte ganhou novos motivos de luta – embora “capturados”, como exposto no capítulo anterior.

Por outro lado, os eventos (políticos, econômicos e sociais) que ocorreram na década de 1990 propiciaram uma reformulação na forma de atuação dos movimentos, possibilitando uma rearticulação nas suas estratégias de atuação. Se por um lado questões como as melhorias na política educacional, de saúde, de transporte etc. influenciaram na desestruturação de muitos movimentos; por outro, o fracasso da política habitacional e a incapacidade de promover a reforma urbana foram elementos que fortaleceram movimentos que já existiam desde a década de 1980, a exemplo do Movimento de Luta por Moradia (MLM), transformado depois em Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM) e do Movimento de Bairros (SOUZA JÚNIOR, 2008, p. 229).

Ainda para Souza Júnior (2008), em João Pessoa (PB), a partir de 2004, foi notória a luta dos movimentos pela moradia, com destaque para o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM), a Central de Movimentos Populares (CMP), o

⁴⁰Vide Mello (2008)

Movimento de Luta nos Bairros e Favelas (MLB) e o Núcleo de Defesa da Vida (NDV). Os três primeiros se destacaram por estar envolvidos com o debate sobre a produção do espaço urbano através da luta pela conquista da moradia; o último, sobre a questão da mobilidade.

As discussões promovidas pelo “Debate Cidade Aberta” em 2004, contavam com a participação desses movimentos, o que significa que havia uma tradição associativa em João Pessoa-PB. Não tão fortalecida como a da vizinha cidade do Recife, mas não se pode concebê-la como morta e sim como fragmentada e até mesmo “capturada”.

Esta base associativa foi alijada do processo de construção da nova agenda governança de João Pessoa, que a princípio foi vendida (midiaticamente) como conjugada à participação população e cidadã. Por ocasião da elaboração do OD/JP, os movimentos sociais da cidade não tomaram parte das reuniões preparatórias de concepção do mesmo. A participação “popular”, não foi em parte mobilizada por esses movimentos. Foi mobilizada, sim, em sua totalidade pelo poder público, pelo Executivo local. Esse é o primeiro aspecto que compromete a avaliação do OD/JP como sendo verdadeira e efetivamente deliberativo.

O paradigma de construção da *res publica* da nova agenda de governança municipal de João Pessoa (PB), como informado no Relatório de Avaliação da Gestão 2005-2008, foi pensado e perseguido no âmbito de uma política de transparência pública, no compromisso de mudança da gestão pública, de um modelo tradicional e centralizado para um modelo descentralizado e participativo.

O que nos ensina Thomas Kuhn sobre paradigmas é que os mesmos são modelos, mas são modelos em movimento. Quando se fala em modelos paradigmáticos abrem-se as possibilidades de os mesmos serem pensados como superadores de uma realidade anterior. Aproximado ao sentido de superação da vocação científica em Max Weber. Contudo, o entendimento prévio do significado de “paradigma da res publica”, é de ser o mesmo construído pela normatividade republicana. Em Jurgen Habermas, o modelo normativo republicano, em contraponto ao liberal resulta em igualdade e liberdade cidadã.

Se a nova agenda quer marcar uma diferença da agenda anterior percebida, pela mesma, como um “modelo tradicional e centralizado”, a prática inicial de sua construção (na esfera estatal) não a fez trilhar caminhos contrários aos propostos pelo liberalismo e talvez, quem sabe até caminhe também os do populismo.

Os erros primários são passíveis de serem revistos. E o presente capítulo tem a responsabilidade de apontar, primeiro os resultados no geral, tais particularidades de julgamento, a priori podem ser tomados como pontuais. Se não vejamos, a nova agenda de governança municipal de João Pessoa se porta como de governança, um termo categórico carregado de intencionalidade, se a proposição fosse de alcance de governabilidade conjugada, o fardo seria menos pesado. Contudo, a nova agenda foi montada, com base em um planejamento estratégico, e a estratégia desse tipo de planejamento é percorrer a distância entre a realidade e a idealidade. Por isso, transparece logo de imediato que a conjugação do poder local (esfera formal) com a participação popular e cidadã (mobilizada pelas organizações da sociedade civil) é um desejo a ser concretizado.

O OD/JP para conduzir a nova agenda teria que funcionar como uma instituição participativa sob forma de fórum deliberativo como uma esfera pública para a ocorrência da aproximação entre as instâncias formais do governo e os espaços informais de discussão entre os cidadãos. Acontece que os fóruns deliberativos, do ponto de vista normativo, são espaços apropriados para discussão, argumentação e troca de razões públicas entre cidadãos iguais e livres.

Na relação entre a democracia participativa e a governança (Eixo 1), o OD/JP tem a responsabilidade de incorporar a participação popular e cidadã, para que esta em conjunto com a esfera formal de governo, discutam e deliberem as demandas inerentes ao conteúdo temático dos Eixos 2 e 3 da agenda. Como uma IP de caráter democrático-deliberativo possui um desenho institucional procedimentalista para definição do orçamento municipal, articulando a participação direta com a representatividade política.

O sentido de deliberação pública imposto ao OD/JP é a referência maior para apontar as suas potencialidades e limites, a partir dos critérios normativos utilizados na terceira geração de avaliação das instituições participativas (IPs) pelos aspectos qualitativos ou da qualidade participativa e da efetividade deliberativa (vide Cap. 1).

Pelos resultados apresentados da pesquisa de campo, se a avaliação do OD/JP se portasse pelos critérios da primeira geração de avaliação das IPs (ideário participativo), cuja preocupação respeitava a quantificação da participação, dos fatores redistributivos, principalmente das inversões de prioridades, pelas variáveis da vontade política da esfera formal, da capacidade financeira de sustentação do processo, da institucionalidade ou do modelo procedimental e, por ultimo da tradição associativa; o

OD/JP apresentaria potencialidades quanto à manutenção do quantum participativo, no primeiro Ciclo (2005) e da legalidade institucional do modelo. No entanto, apresentaria limitações quanto a pouca atenção dada à infraestrutura do processo como meio, e por não gerar novas comunidades associativas. Se a vontade política não fosse interpretada em razões dos interesses midiáticos de utilização do processo como um fim, poder-se-ia apontar esta variável como uma potencialidade.

Se a natureza da avaliação do OD/JP respeitasse a normatividade da segunda geração de estudos sobre as IPs (ideário deliberacionista), então se teria, primeiro que recorrer aos dois sentidos de deliberação pública, procedimentalista e dialógico para perceber se as decisões tomadas da agenda, em âmbito do OD/JP e fora dele se sustentam como argumentativas e democráticas. Por esta via, as potencialidades e as limitações da nova agenda municipal pessoense teriam como critério avaliativo o sentido deliberativo para a legitimidade democrática.

Se a avaliação do OD/JP fosse operada pelos aportes teóricos que fundamentaram a última e recente geração de estudos sobre as IPs, ter-se-ia que trabalhar as potencialidades e as limitações da nova agenda, buscando no processo participativo aspectos qualitativos, na indagação sobre a efetividade deliberativa do OD/JP e sua relação com a possibilidade de resposta à pergunta de partida.

A segunda e a terceira geração de estudos avaliativos das IPs parecem ao pesquisador apresentar maior razoabilidade porque têm como referência o ideário deliberacionista. A primeira geração de estudos sobre as IPs, pelo ideário participativo, ainda guarda uma herança da participação popular como preponderante, haja vista ter a preocupação com os fatores de redistribuição que se aproximam do caráter emancipatório das camadas populares dependentes das políticas compensatórias pelas inversões de prioridades.

Começando pela análise (avaliação) da segunda geração de estudos sobre IPs, os dois sentidos de deliberação pública, procedimentalista e dialógico, trabalham um ideal de democracia deliberativa que pode ser espelhado em instituições compromissadas com a resolução de problemas ligados às escolhas coletivas (COHEN, 2009). Essas escolhas privilegiam uma pluralidade de modos de associação onde todos têm o direito de articular seus pontos de vista (BENHABIB, 2009), numa atividade coletiva mergulhada na ação social do diálogo – troca de razões (BOHMAN, 2009).

Pelos ideais da deliberação pública, o poder local deve ter o compromisso e a vontade política de potencializar sua agenda. Assim como as esferas informais da

sociedade civil tem o direito de publicizar e trocar suas razões na esfera pública que apresente um formato procedimentalista e dialógico, aberto aos cidadãos e suas organizações representativas.

Neste sentido, se o OD/JP conduz a agenda, enquanto esfera pública de discussão dos problemas a serem enfrentados na municipalidade, na busca de um novo sentido de cidadania ou de direito à cidade; então, teria essa busca por novo sentido de cidadania que trilhar os caminhos da ampliação da democracia participativa, pelo viés deliberacionista. Tratar-se-ia de uma superação da concepção agregativa de democracia centrada no voto (regra da maioria), através de uma racionalidade política pelo princípio da inclusão, envolvendo a ideia de construção institucional e pela utilização de mecanismos dialógicos.

A construção institucional de que falou Avritzer (2009a) é o centro do cânone democrático deliberativo e necessita também de procedimentos objetivos para a legitimidade democrática. Como instituição deliberativa, o OD/JP devia se reconhecer como fórum deliberativo para a realização das escolhas coletivas para resultados sociais publicamente justificados.

Como ensina Cohen (2009), o procedimento ideal (modelo) deve decidir sobre uma agenda e propor soluções alternativas para os problemas dessa agenda, sustentando as soluções com razões e concluir apresentando uma alternativa. No entanto, as possibilidades de sucesso de instituições deliberativas como o OD/JP requerem partilha de poder para um acordo livre e razoável entre iguais.

As lições de Cohen (2009) ensinam que a finalidade da deliberação é o bem comum e o respeito à autonomia de seus membros. O ideal de procedimento deliberativo é formalizado quando se trata de uma associação independente e pluralista com visão compartilhada de que seus termos providenciam uma estrutura para a deliberação. Só assim os membros de uma associação democrática veem os procedimentos deliberativos como fonte de legitimidade por se reconhecerem mutuamente como capacitados para o exercício deliberativo.

O OD/JP pode ter um desenho institucional voltado para o debate público e para o bem comum, desde que possa facilitar uma maneira de dar forma às identidades e aos interesses dos cidadãos e que estes exercitem os poderes deliberativos requisitados pela autonomia.

Para além desses ensinamentos de Cohen (2009), a nova agenda municipal de João Pessoa (PB) deu entender ter o intuito de buscar a conjugação entre a legitimidade

democrática e a oferta dos bens públicos. Como sendo, assegurar o bem-estar material da população pelas inversões de prioridades e gerar comunidade.

Os bens públicos mais almejados pelas sociedades democráticas contemporâneas, desde a Segunda Grande Guerra, foram apontados por Benhabib (2009) como sendo a legitimidade, o bem-estar econômico e a viabilidade da identidade coletiva. De nada adianta a experiência democrático-deliberativa pessoense direcionar a sua atenção, através do OD/JP, para assegurar o bem-estar econômico da comunidade pela inversão de prioridades e inclusão social se não fortalecer a identidade coletiva da comunidade e o bem da legitimidade democrática.

Mas, para o propósito deste capítulo, interessa saber sobre o bem da legitimidade democrática, da qualidade da participação e da efetividade da deliberação como pressupostos justificadores da legitimação das decisões tomadas. O critério distributivo não será levado em consideração para apontar as potencialidades e os limites da agenda de governança de João Pessoa, porque nem todas as obras realizadas passaram pelo crivo da deliberação pública. Interessa para o pesquisador observar a relação estabelecida entre a efetividade deliberativa e a transformação da cultura política na municipalidade.

Da mesma forma que um governo pode afetar bem e distribuir mal, pode também distribuir bem e não ter nenhuma preocupação de longo prazo em termos sustentabilidade econômica e social de longo prazo. Um fórum deliberativo pode ser instrumentalizado pela esfera formal, o Executivo municipal pode transformar uma instituição participativa como um fórum deliberativo em uma instituição “fim”, sem dar atenção a sua natureza de ser um “meio” de legitimação das decisões tomadas e também para a formação de uma cultura política distanciada daquilo que não gere sentimento de autodeterminação e igualdade política, econômica e social.

Se um fórum deliberativo, como o OD/JP, for tomado como um “fim”, em si mesmo, ou para outros interesses que não lhe digam respeito, sua racionalidade prática terá a possibilidade de ser desvirtuada. No que para Benhabib (2009) implica que esta racionalidade prática pode “ser mal interpretada, mal aplicada e utilizada de modo abusivo”. Assim como, os discursos da participação podem também descambar para o neoliberalismo e até para as formas mais acostadas ao populismo.

Para que o OD/JP não se torne um fórum deliberativo para “jogos estratégicos”, seu desenho institucional deve se constituir de uma rede múltipla, anônima e heterogênea de muitos públicos e conversações públicas, acentuando a importância

maior da cooperação e da participação conjunta de cidadãos empoderados pelos processos deliberativos.

Benhabib (2009) ensina que o processo deliberativo é o lugar da autonomia política, e não os seus resultados. No entanto, os procedimentos formais só são auto justificados se conseguirem tornar a deliberação mais pública. Essa é uma constatação de Bohman (2009), pelo qual sustenta ainda que o fato de seguir um procedimento, embora justo, não influencia a qualidade do acordo alcançado ou das razões que o baseiam. A deliberação é um processo interpessoal; portanto, é pública e cada situação de deliberação traz novidades desafiadoras.

O OD/JP, em sua idealidade, almeja ser um processo dialógico de troca de razões. Porém, não se pode perder de vista que as situações problemáticas são resolvidas através da coordenação e da cooperação interpessoais de acordo com o que ensina Bohman (2009, p. 36).

As situações desafiadoras para a nova agenda de governança de João Pessoa (PB) se materializam pelas desigualdades sociais que persistem e pelo histórico da cultura política clientelista de lidar com a questão social. A representação política patrimonialista e centralizadora combinada a uma base associativa “capturada”, como a pesquisa já expressou com base nos testemunhos dos agentes políticos da gestão, fomentou a cultura política do favor, e não de ter direitos.

Se para Bohman (2009) essas situações desafiadoras são dificuldades que não cedem facilmente à ação social coletiva, então tais situações devem ser discutidas e argumentadas na esfera pública para produzir soluções construídas coletivamente nas interações da relação Estado/sociedade civil.

O OD/JP como fórum deliberativo teria maior potencialidade para a efetivação de mudança na cultura política da comunidade se pudesse ser pautado na razão dialógica, e não só na razão discursiva e procedimentalista. Ainda sobre o que preceitua a teoria deliberativa dialógica, o discurso se constitui pelo diálogo. No diálogo há movimento de trocas de razões. Existem vários tipos de troca de razões expressos na interação dialógica através dos mecanismos dialógicos.

Dos cinco tipos de mecanismos dialógicos expostos e caracterizados por Bohman (2009), o da articulação é o que mais se adéqua à realidade do OD/JP pela possibilidade de resolução de conflitos, incorporando demandas opositoras como parte proponente de uma proposta mais elaborada, modificando o quadro analítico e criando outros novos.

O OD/JP, ao lidar com a questão de inversões de prioridades, também lida com as políticas de ação afirmativa (“dilemas da diferença”). A resolução democrática desses problemas, para Bohman (2009), se dá através da norma da igualdade. A distribuição de recursos escassos para garantir a efetivação das demandas ampliadas da população, geradas pelo acúmulo das desigualdades sociais e econômicas, reforça o senso prático dos processos deliberativos.

A experiência deliberativa em João Pessoa (PB) providenciou imediatas soluções quanto ao formato institucional com regras definidas. A deliberação pública avançou mais no procedimentalismo e menos nos mecanismos dialógicos. A prática é mais discursiva, ao ter apontado uma abertura no princípio sem, em sua continuidade, ter providenciado requisitos para a participação ativa de forma satisfatória. O avanço da deliberação pública pelos mecanismos dialógicos foi menor, comprometendo os objetivos de médio e longo alcance da nova agenda.

Considerando os mecanismos dialógicos apontados por Bohman (2009), o primeiro deles é providenciado pelo “equilíbrio reflexivo” de Rawls para que os entendimentos comuns dos interlocutores possam ser trabalhados explicitamente. No caso da experiência participativa pessoense, os valores compartilhados entre a esfera formal e a informal não produziram o consenso necessários, devido às acentuadas desigualdades sociais entre os deliberantes.

As experiências dos movimentos sociais nos processos do OD/JP foram pouco incorporadas na ampliação das antigas e na criação de novas experiências de construção coletiva, produzindo também pouca solidariedade e reconhecimento mútuo na interação com as esferas formais do poder local. Assim, a utilização do segundo mecanismo dialógico, embora não dependa de valores compartilhados e compromissos, são trocas recíprocas em torno da diferença.

O terceiro mecanismo dialógico que providencia a troca de razão entre uma norma geral e sua especificação concreta é muito utilizado em questões políticas. A aplicação dessa norma determinada ao caso do OD/JP se perdeu na exacerbação da prática procedimentalista – ao invés de aprofundar as discussões e as argumentações específicas da experiência mais pelo diálogo do que pelo discurso.

A aplicação das normas sociais pela articulação, quarto mecanismo dialógico, embora mais adequada, foi prejudicada no OD/JP porque nem todas as demandas são estruturantes, ou seja, existem as demandas que não são deliberadas na primeira esfera de atuação da agenda. A existência de demandas de zeladoria e das obras impactantes,

que não passam pelas discussões do OD/JP, descomplementam a estrutura dialógica que poderia engrandecer a experiência deliberativa. Portanto, as demandas opositoras foram incorporadas, mas de forma restritiva.

O perfil dos participantes com representação no OD/JP, delegados e conselheiros, demonstra que os atores da esfera informal têm pouca militância na sociedade civil e pouca qualificação técnico-profissional comparado aos atores políticos da esfera formal da agenda de governança (poder local). A distância e a diferença na cultura política prejudica a utilização do quinto mecanismo dialógico, que emprega a capacidade de pensar sob o ponto de vista de qualquer participante para a mudança e a troca de perspectiva no curso do diálogo.

A dificuldade de utilização desses cinco mecanismos dialógicos no processo de deliberação do OD/JP contraria os cinco argumentos a favor da democracia deliberativa apresentados por Cooke (2009). Os poderes – educativos e de gerar comunidade – da experiência são reduzidos, não aperfeiçoam a justiça e a construção da racionalidade prática dos resultados democráticos e, por fim, não elucidam um ideal de democracia que seja mais próximo da realidade da comunidade.

O afastamento ou a não utilização com razoabilidade dos mecanismos dialógicos pela experiência do OD/JP pode comprometer o seu desenvolvimento e travar a participação ao invés de ampliá-la e aperfeiçoá-la. Os cidadãos devem ser atraídos para o processo deliberativo e não afastados, justamente porque a experiência de João Pessoa (PB) tem a pretensão inicial de se orientar pela transparência pública, que, por sua vez, demanda responsividade da representação democrática.

Os sentidos de deliberação pública e de *accountability* só funcionam com qualidade se os participantes possuírem igualdade de condições. A partir dessa perspectiva, Chambers (2009) vê a teoria da diversidade trazendo para o interior da teoria deliberativa as questões da distribuição de renda e a pobreza.

A potencialidade mais visível, dentre outras, da nova agenda de governança municipal de João Pessoa é o tratamento das questões ligadas às condições materiais e que, para Simone Chambers, será o tema central para a próxima geração de teóricos da deliberação pública. Mas somente dar visibilidade à questão das inversões de prioridade é transformar a agenda de governança a serviço apenas de uma parte dos segmentos sociais, a dos menos favorecidos.

A deliberação pública operada por sujeitos desiguais pode se tornar incompleta. Se uma parte dos sujeitos deliberantes apresenta condições socioeconômicas precárias,

se a representação das organizações da sociedade incorporada ao fórum deliberativo é fragilizada pelas amarras da cooptação, por parte das autoridades do poder público local, o processo de tomada de decisão não é dialógico é impositivo, a força da argumentação é unilateral, não gera decisões democráticas legítimas.

A relação da administração municipal com os segmentos sociais de João Pessoa, na esfera pública, via orçamento democrático, foi restritiva por não incorporar no debate público os trabalhadores sindicalizados e os setores médios da comunidade. No perfil da participação, os trabalhadores com vínculo empregatício com a iniciativa privada e o setor público apresentam pouco histórico de militância sindical. Os segmentos médios não figuram na participação simples nem na representativa do OD/JP.

A interação de todas as classes sociais e suas instituições representativas (associações, sindicatos, clubes e outros) com o poder local só se generalizou pelos resultados deliberativos, não no processo deliberativo em si.

Mas não desejamos apenas uma cidade bonita, saudável, ordenada e desenvolvida. Queremos que a população, independente de classes sociais, tenha acesso permanente à arte e à cultura, através de programas disseminadores como o Circuito das Praças, Cine Volante, Estação-Nordeste, Música do Mundo, festivais musicais e concursos literários. São quase R\$ 8 milhões de investimentos anuais nesse setor, incluindo festividades do calendário da cidade, como Carnaval, São João, Paixão de Cristo, Festa das Neves, Natal e Réveillon. Todas essas ações culturais, educativas e comportamentais, ganharam um substancial reforço de comunicação, com a instalação da TV Cidade, que abre uma nova perspectiva de interação entre o poder público e a sociedade, sem o uso personalista do veículo pelos gestores (RICARDO COUTINHO, prefeito municipal, avaliação anual de 2007).

A relação na esfera pública do poder local com a comunidade privilegiou a proximidade com os segmentos menos favorecidos e excluídos: quase metade dos participantes do OD/JP é composta de desempregados, portanto, desprovidos de seguridade social. Mais uma vez, é a sobreposição dos direitos sociais marcando a sua posição de base da pirâmide dos direitos da cidadania. Essa reprodução tende a limitar o alcance de longo prazo da agenda como sendo a mudança na cultura política da comunidade.

A nova agenda de governança municipal de João Pessoa (PB) se esforçou por adequar o Estado local, modernizando a sua máquina administrativa para agilizar a oferta dos serviços públicos com segurança e redução de custos. O resultado final não

foi positivo. Houve mudanças pontuais, mas não a incorporação, por parte da burocracia, do verdadeiro sentido de desejabilidade da gestão municipal em abrir “as caixas-pretas dos segredos burocráticos”, na expressão de Daniel (2002).

A burocracia complica mais que facilita, pois a máquina administrativa, quando o prefeito foi eleito, não estava adaptada para receber essas inovações, tipo: Orçamento Democrático, Secretaria de Transparência Pública e Ouvidoria. Inclusive foi encaminhado um projeto de habitação e passou na secretaria (de infraestrutura) três meses em processo de discussão, e aí a população teve que ir lá para dentro para dizer que queria o projeto. Isso foi um entrave. É uma questão de sensibilização interna, dos secretários e secretárias, e auxiliares também, porque mesmo o prefeito tendo e teve a vontade política, encontrávamos resistência dentro da própria administração, e ainda continua tremenda (Sandra Marrocos, vereadora de João Pessoa pelo PSB e primeira coordenadora do Orçamento Democrático)⁴¹.

A cultura organizacional do servidor municipal não apresentou sinais de mudanças que pudesse significar uma possível influência do paradigma republicano que a agenda propunha implementar na gestão. O plano estratégico em termos estruturais foi delineado e seguido, tais como: as operações realizadas pelos gestores, que não dependiam da interação com a máquina administrativa, mais precisamente dos recursos humanos, dentro do prazo estipulado. No que dependiam de mais interação com o elemento humano da administração municipal as operações emperravam.

Considerando as atividades “meio” (processo deliberativo) e as atividades “fins” (resultados dos processos deliberativos), os objetivos estratégicos dos eixos 2 e 3 da agenda são atividades “fins” e os objetivos estratégicos do eixo 1 são atividades “meio”. A próxima subseção tem a preocupação de dissertar sobre a natureza do processo (meio) como a interação entre a participação democrática e a governança.

⁴¹Entrevista realizada em 20.07.2011.

4.2 – O encontro entre a representação política e a participação social: os resultados práticos da interação entre a participação democrática e a governança

No presente momento dissertativo, faz-se reapresentar as considerações de Maeve Cooke de que os cidadãos se engajam no exercício deliberativo porque têm interesse na autoria política, encurtando o caminho entre a legitimidade e a justificação. O lugar da autonomia é no processo, e não nos resultados da deliberação pública.

A administração municipal de João Pessoa parece dá mais importância aos resultados do processo e não ao processo em si. As mesmas críticas contidas no Relatório da Execução Orçamentária da PMJP em 2006, pela Câmara Municipal de João Pessoa (PB), são reafirmadas pelos técnicos da Coordenadoria do OD/JP, no relatório de avaliação dos ciclos de 2005 e 2006, e nas entrevistas concedidas ao pesquisador em 14 de setembro de 2010 e em 20 de julho de 2011, quanto às condições sofríveis na infraestrutura da própria Secretaria de Transparência Pública (incluindo as três coordenadorias: OD, Ouvidoria e Controle Interno).

Os técnicos do OD/JP assim se expressaram sobre a atenção do Executivo municipal à política de transparência e ao seu principal mecanismo (fórum) deliberativo, o Orçamento Democrático:

A falta de recursos orçamentários impossibilitou o oferecimento de meios de trabalho adequados para os/as articuladores/as – chefes regionais: o ideal seria fornecer vale-transporte para circular nas regiões, ou um veículo da secretaria, e aparelho celular para estabelecer uma comunicação direta com as lideranças comunitárias, delegados/as do OD e gestão (Coordenadoria do OD/JP, relatório 2005/2006).

Mais recentemente, a pesquisa conseguiu a seguinte informação:

O Orçamento Democrático é uma coordenadoria e deveria ser uma secretaria. O atual prefeito (Luciano Agra) está fazendo com que o Orçamento Democrático vire uma secretaria executiva dentro da Transparência Pública, e deveria ser no Planejamento. Temos limite de pessoas, só dispomos de 30 pessoas. Se você for ver, a revista do orçamento de Fortaleza dispõe de 30 pessoas só no conselho editorial (Gustavo Tavares, consultor técnico do OD/JP em entrevista concedida em 22 de julho de 2011).

A contradição mais reveladora é a de que os próprios órgãos criados para a operacionalidade da primeira esfera de atuação não têm autonomia financeira suficiente

para a realização de suas atividades. Essa falta de autonomia do OD/JP compromete a autonomia maior do processo de que fala Cooke (2009).

A construção da agenda buscou inspiração em gestões administrativas municipais do campo democrático e popular, mas a sua condução se desvirtuou pelas limitações institucionais, em termos de infraestrutura adequada, e na condução do processo deliberativo.

Ao contrário das experiências deliberativas de Recife (PE), Santo André (SP) e Porto Alegre (RS), a experiência de João Pessoa se concentrou numa única inovação democrática: o orçamento democrático. Até 2008, foram criados apenas dois conselhos sociais (“Segurança pública e direitos humanos” e “Transparência pública e combate à corrupção”), e nenhum outro fórum deliberativo ampliado foi objeto do conhecimento da pesquisa até dezembro de 2010.

Na capital pernambucana foi criado o “Fórum da Cidade de Recife”; em Santo André, o projeto “Cidade Futuro”; e, em Porto Alegre, o “Fórum Cidade Constituinte”, com participação de amplos segmentos da comunidade local, na necessidade de incorporar um conjunto de atores sociais - que não participavam do orçamento participativo - à pauta maior de discussão dos assuntos de interesse de toda a comunidade.

O “Debate Cidade Aberta” foi o único fórum de discussão ampliada existente em João Pessoa que agregou uma maior parcela dos segmentos sociais e suas instituições representativas para discutir os problemas da comunidade – mas apenas no período que antecedeu a campanha eleitoral de 2004. Esse fórum foi desativado logo que a frente política, que incentivou o seu desenvolvimento, assumiu a gestão municipal da cidade, em janeiro de 2005.

A militância política dos partidos coligados que também participavam do referido fórum assumiu funções gratificadas na nova gestão. Parte das lideranças dos movimentos sociais também passou a ser prestadora de serviços na administração direta e indireta da administração municipal. Somente uma parte dos movimentos sociais se engajou na luta pela moradia e por melhores condições de transporte urbano. As lideranças comunitárias, em grande maioria, também foram atraídas para o interior da gestão municipal, a exemplo dos presidentes e diretores de associações de bairros e favelas, num processo de evidente cooptação política.

Quando o pesquisador procurou coletar dados sobre as associações comunitárias da capital e seus respectivos representantes, junto ao OD/JP, recebeu a negativa da

equipe técnica de que a coordenação não dispunha desses dados. Através de conversas informais com os participantes do OD/JP, em reuniões do ciclo de 2010 e, em diferentes zonas orçamentárias, o pesquisador foi ao encontro das lideranças comunitárias apontadas, e somente uma concordou em ser entrevistada em sua associação. De dez lideranças contatadas por telefone, seis revelaram ter vínculo empregatício com a PMJP.

Sou, sim, prestador de serviço da Prefeitura Municipal. Sou motorista da ambulância do Hospital de Valentina Figueiredo, mas nem por isso deixo de reivindicar e correr atrás dos interesses de minha comunidade (Chicão do Timbó, presidente da Associação de Moradores da Comunidade Timbó, 14ª região orçamentária)⁴²

Os segmentos médios e as elites locais não se engajaram na participação incentivada pelo poder público, como demonstra o perfil participativo do OD/JP apresentado no capítulo anterior.

O segmento social com maior presença no OD/JP é o dos menos favorecidos socioeconomicamente e dos que se encontra com algum grau de exclusão social e/ou econômica. Esse segmento compõe a quase totalidade dos participantes com status de sujeitos deliberantes, conforme dados (vide Cap. 3).

As demandas prioritárias do OD/JP, nos recentemente anos, são demandas relacionadas a infraestrutura, saúde, educação e geração de emprego e renda. Essas demandas vêm sendo discutidas somente via orçamento municipal, com total esvaziamento destas nos conselhos temáticos, municipais e outros. Por essa razão, e também pela ausência de fóruns deliberativos ampliados, o Orçamento Democrático foi transformado no principal fórum deliberativo da nova agenda.

As potencialidades e os limites da experiência deliberativa de João Pessoa (PB) reportaram o pesquisador para a análise do processo deliberativo no interior do orçamento democrático municipal.

4.2.1 – O papel e as potencialidades do Orçamento Democrático de João Pessoa (PB) para o sucesso da nova agenda de governança municipal compartilhada

Inspirada em gestões compartilhadas de administrações municipais de ideologia política de esquerda, a gestão local de João Pessoa se autocaracterizou como sendo do

⁴²Entrevista realizada em 15.07.2011

campo democrático e popular – muito embora o Executivo municipal tenha se formado por uma coalizão de partidos de centro-esquerda com interesses variados.

Por certo que esse é um fenômeno do republicanismo brasileiro. No entanto, considerando a atuação do PSB, não muito uniforme em contextos nacional e regional, na condução da referida agenda, o partido se colocou com posições, pelo menos ideologicamente, favoráveis aos preceitos deliberativos para a ampliação da democracia participativa e aperfeiçoamento da representação política (Executivo e Legislativo) em João Pessoa (PB).

No entanto, na prática, o Orçamento Democrático estruturou a nova agenda e encaminhou sua operacionalidade de forma restritiva. Primeiro, sua criação não se deu na esfera pública, mas sim na esfera estatal. O OD foi pensado por técnicos da administração e sua estrutura institucional foi montada em cima de um modelo já existente em diversas cidades brasileiras; porém, a base associativa não participou de sua elaboração e sua institucionalidade foi montada sem discussões prévias com os segmentos sociais da comunidade.

Essa realidade ilustra o caráter deliberativo, somente na idealidade, apresentado pelo Executivo municipal. A sociedade civil, embora tenha sido comunicada das potencialidades de inovação democrática do OD, foi excluída das conversações dialógicas entre a quem de fato respeita a deliberação pública – sociedade e governo.

A deliberação pública aproxima as esferas formais e informais pelos mecanismos dialógicos. O procedimentalismo deliberativo do OD/JP foi composto por regras apropriadas de outras experiências deliberativas realizadas em contextos de culturas políticas diferenciadas da comunidade pessoense.

A possibilidade de criação de uma experiência deliberativa procedimentalista e dialógica, ao mesmo tempo, não saiu do campo da idealidade, na prática a realidade demonstrou ser outra. Se a construção de um novo paradigma de tratamento republicano (da *res publica*) foi anunciada na preocupação primeira da transparência pública, então a não participação da sociedade civil na etapa embrionária já evidencia uma possível desconfiança da concretização das potencialidades do principal fórum deliberativo da agenda.

O ciclo de 2005 foi operacionalizado não como uma construção coletiva dos atores políticos formais (administração municipal) e informais (participação popular e cidadã), mas como uma construção do Executivo municipal e só depois comunicada ao restante dos atores deliberantes.

A falta de tempo foi a justificativa da Coordenadoria do OD para que ele se iniciasse às pressas, logo no início da gestão. A vontade política da gestão municipal foi inegável; porém, ficou subentendido que a sociedade civil havia lhe outorgado o direito de pensar o mecanismo deliberativo, concedendo de antemão os pontos a serem tratados na agenda. Para amenizar, a equipe técnica externou a consideração justificadora de que a vontade política do governo foi pautada previamente pelos movimentos.

A motivação é a pauta do movimento, ou seja, transparência, prestação de contas, participação popular nas decisões, essa é a agenda dos movimentos sociais, que sempre foram excluídos das decisões (Gustavo Tavares, consultor técnico do OD/JP em entrevista concedida em 22 de julho de 2011).

A condução das discussões no ciclo de 2005 se voltou para as inversões de prioridades, o que foi pensado para além destas, a exemplo da sustentação econômica da agenda, não foi para dentro do OD/JP.

O OD/JP foi implantado simultaneamente com a reforma administrativa e com o ajuste nas finanças públicas. O esforço fiscal foi comunicado como uma possibilidade de melhoria na oferta de serviços e de bens públicos à comunidade. A oferta dos serviços públicos, com bens meritórios (educação, saúde, transporte público, habitação, por exemplo) foi incluída na pauta de discussão das inversões de prioridades. No entanto, os bens públicos, indivisíveis e para todos, não são financiados com o resultado das contraprestações (como se fossem taxas ou contribuições de melhoria). Os bens públicos, na grande maioria são ofertados à população sob forma de obras “impactantes” e de “zeladoria”, estas obras públicas obedecem ao processo de escolha racional (pelo governante) e não de escolha coletiva pela comunidade. Estas obras públicas, não passaram pelo escrutínio das discussões do orçamento democrático.

A experiência de democratizar o orçamento municipal, por vontade política da administração municipal, foi comunicada à população em princípio com apelo midiático para a mudança da cultura política das relações sociais.

O OD tem como potencialidade a mudança da cultura que historicamente define as relações sociais na Paraíba e mais especificamente em João Pessoa. Ao estimular a mobilização e a organização social, de forma autônoma, o Governo está fomentando uma política pública de desenvolvimento social, que visa empoderar a sociedade para que ela se liberte das redes clientelistas, que fazem parte do patrimonialismo das elites políticas de João Pessoa (Coordenadoria do OD/JP, relatório 2005/2006).

A comunidade pessoense, com exceção das forças políticas opositoras na Câmara Municipal do início da gestão 2005-2008, assimilou o discurso das potencialidades do Orçamento Democrático, e em muito contribuiu a propaganda do governo na mídia local.

Os movimentos sociais, ONGs e cidadãos, até mesmo sem histórico de participação na sociedade civil, foram atraídos para o interior do OD/JP. Os números da participação do primeiro ciclo anual (2005) foram expressivos, segundo os dados do Relatório Síntese do OD/JP (2005-2008). O total de participantes por etapas do ciclo de 2005 foi de 27 mil, uma marca considerável de participação social, levando-se em consideração que esse mesmo público, conforme a tabela 3 (atividades realizadas/público participante nos ciclos de 2005 a 2008), em 2006, baixou para 6.756; em 2007, para 7.097; e, em 2008, foi de apenas 4.360 participações.

A percepção dos vereadores mais independentes e os da situação sobre o OD/JP foi compreensiva sobre as prováveis potencialidades.

O Orçamento Democrático é uma conquista do povo da cidade de João Pessoa. Esta é, desde o começo, a minha principal percepção como cidadão e como político. Hoje já se fixa como lei municipal. E qualquer prefeito que assumir o mandato terá que aplicar o orçamento democrático. Então, está sacramentado (Geraldo Amorim, vereador pelo PDT)⁴³.

As potencialidades apontadas pela Coordenadoria do OD/JP sobre a experiência seriam para alcançar dois objetivos: um de curto prazo e outro de médio e longo prazo. As inversões de prioridades, as melhorias na oferta de serviços básicos e a transparência das ações públicas deveriam ser urgentemente implementadas. E, em médio e longo prazo, a grande potencialidade seria a mudança da percepção da sociedade em relação ao Estado.

Se não houver uma mudança de mentalidade e de práticas políticas, através do estabelecimento de uma democracia participativa efetiva, com transparência, prestação de contas e combate à corrupção, o projeto político de governo de se estabelecer o controle social sobre o Estado e de se estabelecer um marco divisor entre o setor público e o setor privado não será alcançado. O governo tem que melhorar os serviços públicos prestados e a cosmética urbana, mas ele tem, sobretudo, a missão histórica de contribuir para a mudança de

⁴³Entrevista realizada em 20.07.2011

percepção que a sociedade tem do Estado, e vice-versa (Coordenadoria do OD/JP, relatório 2005/2006).

A Coordenadoria do OD/JP condicionou ainda, no relatório acima mencionado, as potencialidades do orçamento democrático à necessidade de interação com outros setores do governo. Para tanto, propôs na avaliação final do ciclo de 2007 a criação do Comitê Intersetorial do OD/JP para reunir os setores diretamente relacionados e providenciar uma interlocução mais efetiva dentro do próprio governo.

Este comitê não prosperou. O OD/JP ficou isolado até mesmo de algumas secretarias do governo, comprometendo um possível plano de convergência de ações⁴⁴, ficou apenas com a sua posição estratégica de potencializar a democracia participativa em um plano retórico apoiado em sua institucionalidade regulamentada em lei.

Na mesma razão do afastamento ou da não convergência da “participação” na teoria democrática (categoria teórica) da “participação” (categoria prática) que assim perdurou por longos anos no Brasil, sem nenhuma relação de objetividade na melhoria do sistema político nacional; assim também se caracterizam as potencialidades do OD/JP, no plano teórico, afastada das potencialidades no plano das práticas cotidianas que lhes reclamam mais objetividade e efetividade deliberativa.

No plano normativo, o Orçamento Democrático pode potencializar a desmistificação da política orçamentária, a visualização da cidade e de seus problemas de forma ampliada. A divisão da cidade em regiões orçamentárias pode potencializar também o conhecimento do quadro de carências e as políticas públicas necessárias de serem discutidas e deliberadas.

As potencialidades existem pela abertura do Estado local, pela condição de dotar os sujeitos deliberantes de autonomia, pelo fortalecimento do sistema democrático para dar um novo sentido à cidadania e à sua busca de forma ampliada para que a cidade seja de todos ou para que os cidadãos tenham direito à cidade. Mas até o momento, o OD/JP não estabeleceu um plano de convergência entre o que preceitua a sua normatividade, no plano teórico, e as suas reais potencialidades na prática.

⁴⁴O OD/JP tem pouca ou quase nenhuma interação com o Gabinete do Prefeito (consta na entrevista com o professor Gustavo Tavares).

4.2.2 – As influências e os distanciamentos da experiência deliberativa de João Pessoa (PB) das experiências brasileiras mais marcantes e bem-sucedidas

Ressalte-se mais uma vez, que em estrutura, o OD/JP guarda muitas proximidades com os modelos de gestões petistas democráticas e populares adotados como “modo petista de governar”. A sua dinâmica se distancia do modelo petista, adquire novas posturas de outros modelos de fora do campo de esquerda do PT, reproduz comportamentos políticos que põem em risco o seu sucesso ou um círculo de virtuosidade possível de existência.

Nesta subseção, o interesse é a apresentação de um quadro que revele as influências e os distanciamentos das experiências deliberativas bem-sucedidas como base para a apresentação de seus limites na seção posterior.

O OD/JP foi e continua sendo influenciado pelo “modo petista de governar” do passado, historicamente ambientado numa conjuntura diferente. Esse modelo petista é um tipo-ideal já transformado. Já foi analisado numa escala temporal, já passou por três fases distintas de avaliação: a primeira de 1989 a 1992, a segunda de 1993-1993 e a terceira de 1997 a 2000 (vide Cap. 2). De sua última fase aos dias atuais, o tempo de mais de uma década se passou, até mesmo os critérios de avaliação de tais modelos de agenda de governança municipal foram substituídos. Hoje as instituições participativas como os orçamentos participativos são avaliados pela qualidade de sua participação e efetividade deliberativa.

Em termos estruturais, enquanto modelo procedimental tem validade a comparação. Em termos de dinâmica, a verificação do quantum participativo não se constitui em uma prova viável e única para a análise das potencialidades e das limitações da agenda de João Pessoa, tal verificação quantitativa tem que ser conjugada aos critérios normativos de avaliação de sua efetividade deliberativa.

Seria incompleto o apontamento das limitações da agenda de governança municipal de João Pessoa, conjugada à participação popular e cidadã, somente em termos do quantitativo da participação, pois os dados revelam um decréscimo da participação, a partir do segundo ciclo do OD/JP (2006), e que só começaram a ser recuperados após o ciclo anual de 2009, com números superiores aos das etapas do ciclo de 2008, conforme tabela abaixo:

Tabela 5 – Comparativo de participações em 2005, 2008 e 2009 nas etapas do OD/JP

Atividades	Participantes em 2005	Participantes em 2008	Participantes em 2009
Etapa: Audiências públicas	6.650	3.382	7.250
Etapa: Assembleias regionais	8.150	-	5.113
Etapa: Assembleia geral	800	-	600
Etapa: Audiências setoriais	11.400	978	1.381
Total geral	27.000	4.360	14.344

Fonte: Coordenadoria do OD/JP

Contudo, a evolução ou a involução quantitativa da participação em um fórum deliberativo, poderia significar muito se a participação fosse motivada somente pela esfera formal (governo) e pelos movimentos populares. Mas em sociedades como a brasileira, cujo processo de democratização não é mais uma bandeira dos menos favorecidos, mas, de todas as classes sociais, o significado da participação não é para a emancipação das classes populares (ideário participativo), mas para a deliberação pública (ideário deliberativo).

O perfil participativo do OD/JP (vide Cap. 3) é o que interessa para a análise qualitativa da participação. Este perfil pode se constituir numa limitação para a agenda e para o próprio orçamento. Outra limitação da agenda é o papel isolado do OD/JP como fórum deliberativo, mesmo com a sua institucionalidade legalizada a participação cidadã não é suficientemente garantida. Contudo, como fórum isolado, pode a sua operacionalidade com mais facilidade provocar tensões com o Legislativo, fato que ocorreu nos ciclos de 2005 e de 2006, embora esteja sendo superado a cada novo ciclo.

Ainda há a cultura política de que o Orçamento Democrático prejudica os vereadores. Alguns colegas ainda dizem: **‘Esse orçamento democrático acabou com a gente’**. Eu não acho isso, eu fico vibrando com essa ideia de participação da comunidade nos destinos de seu município. Eu fico empolgado com essa ideia que remete o vereador para o seu verdadeiro papel, que é legislar, fiscalizar, e isso o orçamento democrático não tirou do vereador. Agora, o orçamento mexe com o vereador “calça-rua”. Quando a população queria uma praça em seu bairro, corria atrás de seu vereador. Se o vereador fosse da base aliada do prefeito, então este lhe dizia: **‘Vamos fazer uma praça no seu bairro, faça um requerimento para fazer a praça e nós dizemos que você fez a praça’**. Isso perdurou por muito tempo. O Orçamento Democrático está acabando com isso, e eu acho que não está tirando nenhum pedaço do vereador, o vereador deveria se animar com isso, porque isso é a verdadeira democracia participativa (Geraldo Amorim, vereador de João Pessoa pelo PDT)⁴⁵.

⁴⁵Entrevista realizada em 20.07.2011

A ideia presente na gestão municipal de João Pessoa é a de que o Orçamento Democrático articula todos os demais processos participativos dos espaços da gestão compartilhada (conselhos populares, conselhos temáticos, conselhos de gestão, fóruns específicos e outros). Pode até articular mais não contribui para a incorporação de outros e novos sujeitos deliberantes, nem tampouco fomenta a abertura de novos espaços para a emergência de novos protagonistas em reforço à efetividade deliberativa da nova agenda de governança.

Das três experiências de gestões participativas exitosas apontadas por Avritzer (2009b) – Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife – a experiência de gestões participativas de Recife pode ser considerada como apropriada para um possível comparativo com a experiência de João Pessoa. Isso pelo histórico de anterioridade às administrações petistas da primeira fase do modo petista de governar e também pela retomada da referida experiência em novo contexto mais recentemente.

A cidade do Recife, durante os últimos anos, vem passando por transformações em seu modelo de gestão de cunho participativo. Essas mudanças são relativas às divergências de caráter político que, durante as últimas administrações no município, vêm se alternando entre o franco conservadorismo, observado na gestão de Roberto Magalhães (1997-2000), e os modelos progressistas democráticos, com Jarbas Vasconcelos (1986-1988 e 1993-1997) e o prefeito João Paulo em seus dois mandatos consecutivos (2001-2008) (BRAGA& BRAGA, 2008, p.37-38).

Recife (PE) e João Pessoa (PB) são capitais de dois Estados da região Nordeste. A realidade social não é muito diferente entre as duas cidades. Embora a população de Recife seja maior (1.537.740 habitantes) do que a de João Pessoa (723.515 habitantes), segundo o Censo IBGE (2010), os índices sociais guardam entre si muita proximidade.

João Pessoa tem índice de pobreza de 52,98% e Recife, 39,46%. Os índices de Gini são de 0,50 e 0,49, respectivamente, também segundo dados do IBGE (2010).

O novo modelo de gestão municipal compartilhado de João Pessoa se aproxima, estruturalmente, dos modelos de gestão implementados em Recife, mais precisamente, da experiência administrativa do PMDB de Jarbas Vasconcelos (1986-1988 e 1993-1997) e das últimas experiências petistas com João Paulo Lima e Silva (2001 a 2008) e de João da Costa Bezerra Filho (2009-2012).

Em termos conjunturais, a proximidade se dá pela centralidade do econômico para a equação da questão urbana, pela necessidade de uma visão estratégica da cidade em seu conjunto para o enfrentamento da crise social (SOARES & GONDIM, [1998], 2002, p. 74).

Em termos estruturais, a nova agenda pessoense foi conduzida através do Orçamento Democrático, assim com as recentes gestões locais de Recife. A operacionalidade do OD/JP requereu de imediato a divisão da cidade em regiões orçamentárias, que foi uma marca da primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (1986-1988).

Uma consideração à parte, digna de nota, trata-se do que foi dito pela Coordenadoria do OD/JP como novidade na experiência participativa de João Pessoa: trabalhar com demandas, e não com recursos. Essa prática foi iniciada em 1996 pela gestão participativa da cidade de Camaragibe (PE), na região metropolitana do Recife.

O Programa Administração Participativa foi implantado pela prefeitura após as eleições de 1996, quando o candidato Paulo Santana foi lançado a prefeito de Camaragibe. Esse modelo de administração procura não só promover a identificação dos moradores com a própria cidade, mas também serve de resposta para os problemas sociais encontrados na mesma. Camaragibe optou por um novo modelo na aplicação de recursos. Nesse processo, primeiro os moradores indicam um conjunto de ações prioritárias, e só após essas escolhas é informado o total dos recursos disponíveis para que essas ações sejam executadas (BRAGA & BRAGA, 2008, p.41-42).

Não obstante, Paulo Santana pertencia aos quadros do PT pernambucano e era defensor do modo petista de governar. Entretanto, o que marca a diferença na condução pelo orçamento democrático em João Pessoa e do orçamento participativo em Recife da agenda de governança não é a natureza ideológica das experiências, quando se tratam das recentes análises, mas a dinâmica da participação. Pernambuco tem um histórico de participação social mais robusto.

As influências dos modelos de gestão, nessa breve perspectiva comparada, são muito parecidas: qual seja a experiência de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG) em novo contexto, para além da análise de Soares & Gondim [1998], (2002), que se reporta às gestões municipais de 1993-1996 (Porto Alegre, Santos, Fortaleza e Recife). A partir de 2001, com João Paulo à frente do Executivo municipal, a agenda de governança de Recife passou a se mirar na experiência do PT de Porto Alegre.

A nova conjuntura política trazida pelo PT, com a gestão do então prefeito João Paulo, proporcionou ao programa, um novo contexto inspirado no modelo vigente em Porto Alegre, tornando-se o grande marco do PT na implantação do OP. Com isso, esse instrumento torna-se a ferramenta administrativa mais importante dessa gestão, visando a estabelecer uma cultura de participação entre associações, líderes comunitários e cidadãos comuns, aumentando a consciência política, possibilitando um maior poder de deliberação pela sociedade na gestão da cidade (BRAGA & BRAGA, 2008, p.45).

As influências visíveis da experiência de Porto Alegre para os modelos participativos de João Pessoa e Recife podem ser tomadas pelo caráter descentralizador da gestão e da participação social como ferramentas básicas. Nisso, a análise de Soares e Gondim [1998], (2002) é consistente por apontar o orçamento participativo como o mecanismo estruturador da administração.

A preocupação com as condições de moradia em João Pessoa e Recife foi uma influência do OP de Belo Horizonte (MG). Em 1996, essa preocupação foi externada em função do grave problema habitacional em Belo Horizonte: o programa de gestão de moradias, através dos repasses de verbas públicas, passa a gerenciar todo o processo de execução das casas (BRAGA & BRAGA, 2008).

Sem deixar de evidenciar que todas as experiências participativas têm as suas dificuldades, atualmente existe uma proposta de radicalização democrática: as informações no sítio do OP Recife dão conta de ele ser um instrumento de resgate da cidadania pela criação de uma esfera pública não estatal para a co-gestão da cidade e o controle social do Estado. A participação é universal, com autorregulamentação do processo e transparência administrativa.

Em Recife, o ciclo do OP, além de se propor a ampliar a transparência, objetiva também o controle sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos. O ciclo do OD/JP não delibera sobre a arrecadação nem sobre a aplicação direta dos recursos, apenas discute demandas escolhidas por região orçamentária, que serão realizadas após verificação dos critérios de viabilidade.

Em João Pessoa, as demandas são apresentadas na primeira etapa do ciclo. Cada região orçamentária indica três prioridades (demandas). Quem não comparecer à reunião perde a oportunidade de influir no processo.

Em Recife houve uma mudança importante: a população pode se reunir previamente em grupo de no mínimo dez pessoas para indicar duas obras e ações. Na

plenária regional, os participantes votarão em duas das ações credenciadas na etapa anterior, gerando uma lista com dez prioridades de cada microrregião. As plenárias intermediárias não acontecem mais.

Quem não comparece às plenárias regionais pode contribuir com o processo do OP e votar em uma das dez obras mais bem colocadas nas plenárias regionais através das urnas eletrônicas postas em locais estratégicos em cada microrregião.

Em João Pessoa não há possibilidade da universalização da participação por esta ser sistemática, haja vista não ser o OD/JP ainda informatizado.

4.3–Os limites da experiência deliberativa de João Pessoa(PB) e os riscos para o alcance do sucesso da nova agenda de governança municipal compartilhada

Ao Orçamento Democrático como mecanismo deliberativo condutor da nova agenda de governança municipal de João Pessoa foi atribuído o papel também de direcionador da gestão e instrumento – “meio” – para a operacionalidade dos três eixos temáticos do planejamento estratégico situacional para o alcance de uma situação desejada de quebra de paradigma político-administrativo.

Essa quebra de paradigma para a construção da *res publica* foi anunciada pelo poder local para combinar o fortalecimento do sistema democrático-representativo com a ampliação da democracia participativa para a redução das desigualdades sociais e para a mudança na cultura política da comunidade.

Para além das inversões de prioridade, pretende a nova agenda combinar equilíbrio financeiro com crescimento planejado e desenvolvimento local sustentado. O grande desafio da nova agenda constitui-se na combinação entre democracia participativa e governança – primeira esfera de atuação – pelo OD/JP.

Os números da pesquisa deixam transparecer um otimismo infundado em relação à ampliação da participação social no orçamento municipal. O perfil da participação afirma a existência de diálogo restrito ou quase nulo com os trabalhadores assalariados e suas representações sindicais, como também com as camadas médias (elites locais) na esfera pública.

A institucionalização do OD/JP transmitiu a ideia de retração da participação. A presença massiva de participantes, com representação no OD/JP das camadas menos favorecidas é um sinal de inclusão, mas também um fator de maior influência dos atores governamentais no processo decisório, comprometendo as condições básicas da democracia deliberativa livre que se utiliza da argumentação pública e da troca de razões entre cidadão livres e iguais (COHEN, 2009).

Três pontos serão abordados para apresentar os limites da experiência deliberativa: (1) a prática resultante de ampliação da participação democrática e os riscos da institucionalização do processo deliberativo; (2) os limites institucionais do orçamento e as consequências da não concretização dos objetivos de médio e longo prazo da nova agenda; e (3) os entraves para a criação de uma nova cultura política e a ampliação da cidadania na comunidade.

4.3.1 – A idealidade de ampliação da participação social e os limites da prática deliberativa da nova agenda de governança de João Pessoa (PB)

O OD/JP é um fórum deliberativo para a condução da nova agenda e uma inovação democrática com regras (procedimentalista) e, deveria também ter pretensões dialógicas. Sujeitos deliberantes precisam ser livres e iguais, reconhecendo-se mutuamente com capacidade para deliberar na esfera pública. As trocas de razões públicas entre Estado e sociedade para a tomada de decisões é uma prática dialógica, interpessoal e argumentativa. Participação e argumentação se relacionam pelo uso público da razão.

São da sociedade civil os atores responsáveis pela incorporação de demandas opositoras ou da parte proponente de uma proposta mais elaborada para a modificação do quadro de realidade da comunidade, que deve ser alterado em cumprimento do que se propõe a nova agenda. Pelo mecanismo dialógico da articulação, é possível dar movimento ao diálogo, um movimento de troca de razões, como ensina Bohman (2009).

Reafirme-se, o conjunto dos atores sociais que compõe o perfil da participação da sociedade civil no OD/JP não representa os segmentos sociais da cidade. Os sujeitos deliberantes (delegados e conselheiros), portanto, são pequenos servidores (as) públicos, trabalhadores (as) urbanos autônomos (precarizados) e desempregados (as), na quase totalidade com renda familiar de até três salários mínimos.

O nível de qualificação técnico-profissional é baixo, com pouca relação e militância no movimento sindical. Metade tem participação concentrada em associações comunitárias e dispersa em variadas entidades da sociedade civil sem vínculo representativo. Metade não tem histórico manifesto de qualquer outra participação na sociedade civil. A maior quantidade de participantes está na faixa etária de 41 a 60 anos. Dos delegados/as eleitos em 2009, em percentagens aproximadas, 60% são homens e 40% são mulheres. No Conselho do OD/JP, dos representantes eleitos em 2009, também em percentagens aproximadas, 73% são homens e 27% são mulheres.

Esse perfil de participação se mantém quase inalterado desde o início do OD/JP. Por um lado, significa que o OD/JP reforça a inclusão social no processo participativo; por outro lado, a ausência dos demais segmentos sociais compromete a relação do poder local com a comunidade no geral.

A Coordenadoria do OD/JP justificou a não participação de todos os segmentos sociais pelos argumentos abaixo:

Tendo em vista a ausência de um plano de mídia, o OD não conseguiu alcançar a população de João Pessoa como um todo, passando assim a utilizar como estratégia focalizar suas ações na população mais carente dos bairros e comunidades em situação menos favorecida (Coordenadoria do OD/JP, relatório 2005/2006).

Pelos argumentos acima, a nova agenda pode ser interpretada como incentivadora da construção de uma gestão municipal compartilhada pela metade, só com os menos favorecidos e os excluídos sociais. A administração pública é para todos, e não para uma parte só da comunidade.

O sentido de busca de uma nova cidadania, de ampliação dos direitos e de forma universalizante se perde, assim como se perde o sentido de deliberação pública. O quadro de carência dos sujeitos deliberantes lhes retira a condição de igualdade e liberdade e também lhes expõe a uma possível tirania dos atores governamentais. A desigualdade de condições prejudica o funcionamento dos processos de deliberação e de *accountability* pública (CHAMBERS, 2009).

A retração da participação, demonstrada na tabela 5, é outra limitação do OD/JP, justificada na fala do entrevistado abaixo:

O que ocorreu no Orçamento Democrático de João Pessoa foram duas distorções. A primeira foi o fato de, nas plenárias, o que era escolhido como prioridades (as escolhas) não se efetivaram como realizações, portanto, não foram realizadas. Então, isso aconteceu no primeiro, no segundo, no terceiro ano, os delegados começaram a se afastar, a comunidade começou a desacreditar. E outra distorção que eu percebi é que o pessoal da prefeitura tinha uma verdadeira obsessão para eleger pessoas coligadas a eles – não digo subservientes, pois é um termo pesado, mas pessoas que atendiam ao pessoal da prefeitura. Então, essas duas coisas distorceram um pouco o sentido do Orçamento Democrático (Geraldo Amorim, vereador de João Pessoa pelo PDT)⁴⁶.

Mesmo que os números da participação tenham aumento a partir de 2009, a pesquisa demonstra que outro fator de retração da participação está relacionado à demora das respostas das secretarias municipais demandadas: 91,10% dos participantes, delegados e conselheiros colocavam essa situação como a mais negativa para o bom desempenho do OD/JP.

O fato é constatável e admitido também pela equipe do OD/JP.

⁴⁶Entrevista realizada em 20.07.2011

Faltou uma melhor interlocução entre as secretarias e os delegados do OD, uma vez que o OD não foi incorporado por todas as secretarias como política de governo. A ausência de uma melhor compreensão política não possibilitou a devida participação dos representantes nas reuniões do Conselho do OD (Coordenadoria do OD/JP, relatório 2005/2006).

O modelo procedimentalista do OD/JP se abriu para as condições de acessibilidade ou inclusão de setores desprovidos de renda e educação; contudo, não proveu as condições de igualdade na participação. O grande risco corrido foi o da manipulação, pelos atores governamentais, no processo eletivo dos delegados. A participação cidadã foi inibida e encorajada à maior possibilidade, desses atores do governo, de articular a vitória de candidatos a delegados/as ligados às associações comunitárias que não puderam ser incorporados na gestão municipal.

Muitas pessoas e muitas lideranças se afastaram do orçamento democrático porque queriam participar e eram execradas se não comungassem com as ideias. Se não fossem amigos, se não fossem conhecidos, se não fossem de uma forma ligados, eles não tinham chances de serem eleitos conselheiros ou delegados. Então, eles simplesmente se afastaram, tanto que o orçamento democrático passou por um período de incredibilidade e agora, que ele está retomando de novo, que as pessoas estão percebendo que ele veio para ficar, e agora se transformando em lei, agora as pessoas estão retomando, mas ele passou por um período de dificuldade (Geraldo Amorim, vereador de João Pessoa pelo PDT)⁴⁷.

A retração da participação também ocorreu quando as prioridades demandadas nas regiões orçamentárias não eram realizadas. Os participantes do OD/JP não foram sensibilizados para permanecer no processo. O sentido de cidadania permaneceu como algo concedido pelo Executivo, e não conquistado pela sociedade. A supremacia ou o grau de importância na aquisição dos direitos sociais ainda continua forte entre os deliberantes do OD/JP.

Nesse sentido, a prática deliberativa do OD/JP é prejudicada por não conseguir ampliar a participação direta no processo decisório das escolhas coletivas, frustrando a busca por um novo sentido de cidadania para a ampliação e aperfeiçoamento do sistema democrático.

Para o alcance da nova cidadania, a nova agenda de governança de João Pessoa precisa, através do OD/JP, apoiar a atividade e a autonomia dos sujeitos sociais.

⁴⁷Entrevista realizada em 20.07.2011

Relembrando Dagnino (1994), não é pelo reconhecimento formal de direitos pelo Estado que se encerra a luta pela cidadania. A nova cidadania não reivindica apenas acesso, inclusão e pertencimento ao sistema político. Ao contrário, requer o direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema.

Uma participação que não questiona o sistema político (representativo) para melhorá-lo, para que ele se sinta legitimado e as decisões tomadas na esfera pública sejam justificadas, pode não transcender a centralidade de um conceito liberal.

4.3.2 - Os limites institucionais do orçamento e as consequências de não concretização dos objetivos de médio e longo prazo da nova agenda

A ausência de outros fóruns deliberativos ampliados para as discussões dos novos conteúdos da nova agenda, para além das inversões de prioridades, causou duas grandes limitações.

A primeira foi pelo fato de as questões ligadas ao planejamento econômico não terem sido discutidas pelos segmentos sociais sem participação no OD/JP. Até mesmo no interior da gestão, essa prática de planejar foi subsumida pelo discurso da transparência. O professor Gustavo Tavares ressaltou em sua entrevista, em 20.07.2011: “Quando a gente começou esse processo do OD, nenhuma secretaria tinha a cultura do planejamento, nem a própria Secretaria de Planejamento”.

Na agenda extra ciclo do período 2005-2008, não consta nenhum fórum, a não ser de delegados: um em 2005 e outro em 2008.

A segunda limitação foi ter sido o OD/JP transformado no único fórum deliberativo da nova agenda. Essa limitação foi ampliada por razões materiais, institucionais e políticas. Como único fórum deliberativo e estruturador da nova agenda de governança municipal, ao OD/JP não foi dada a importância necessária e os resultados foram mais importantes que o processo em si.

A começar, esse instrumento de condução da gestão compartilhada não foi dotado de autonomia financeira, faltaram-lhe recursos materiais. Isso foi sinalizado pela Câmara dos Vereadores em avaliação do ciclo de 2005 do OD/JP.

Na realidade, a Secretaria de Transparência foi uma das secretarias mais desprestigiadas do exercício passado. De cada R\$ 100,00 (cem reais) que a Prefeitura empenhou apenas 0,20 (vinte centavos) foram destinados para a transparência e para a participação (Relatório de

Análise de Execução Orçamentária da PMJP em 2005, da Câmara Municipal de João Pessoa em 2006).

Essas informações foram ratificadas pela Coordenadoria do OD/JP, um ano depois, ao identificar problemas e restrições em sua operacionalidade.

Faltou uma estrutura de trabalho mais adequada, pois dispomos de dois computadores e um telefone para a equipe interna e externa de quase 30 pessoas. A ausência de dotação orçamentária comprometeu uma melhor capacitação dos/as delegados/as e conselheiros/as. A falta de recursos humanos e financeiros impossibilitou que a pesquisa amostral de indicadores sociais fosse realizada em todas as etapas do ciclo de 2006 (Coordenadoria do OD/JP, relatório 2005/2006).

Mais recentemente, em 2010, a equipe do OD/JP continuou alegando existir nele inúmeras limitações institucionais:

Há limitações institucionais que colocam em risco não o orçamento democrático, mas a própria manutenção de uma estrutura criada. Há a territorialização do município, que não é homogênea, não existe uma convergência regional de saúde, educação e outros setores. Só há cinco distritos de saúde, nove polos de educação e 14 regiões do orçamento democrático. Eu defendo que haja uma convergência nas 14 regiões. Temos que regionalizar as políticas para que, dentro das regiões, os diferentes setores possam estar trabalhando de forma a integrar o desenvolvimento, a intersetorialidade para o desenvolvimento regional de cada região (Gustavo Tavares, consultor técnico do OD/JP em entrevista concedida em 22 julho de 2011).

O consultor continua falando de outras limitações:

Outra limitação é que o orçamento democrático ainda não está dentro do planejamento. A gente não tem banco de dados, não tem comunicação na intranet, não tem governo eletrônico. Trabalhamos manualmente, sempre fazendo planilhas. A comunicação é manual, não existe um sistema integrado (Gustavo Tavares, consultor técnico do OD/JP em entrevista concedida em 20 julho de 2011).

As limitações institucionais do principal instrumento de condução da agenda de governança pelo viés deliberativo potencializam o risco de tornar o OD/JP um modelo deliberativo de pré-cometimento ou de compromissos pré-agendados, retirando algumas questões da agenda pública por breves períodos. Essa postura pode desvirtuar o sentido de radicalidade democrática.

Em reforço, vale a lição de Bohman (2009) de que esses compromissos pré-agendados podem esconder outras intenções que não sejam verdadeiramente

democráticas. Eles podem proteger minorias e seus direitos, mas podem também perpetuar as majorias e seu poder sobre as minorias. Apelar meramente para regras transforma também o OD/JP em modelo procedimentalista que não legitima a democracia – portanto, insuficiente, porque a tarefa da deliberação é aplicar essas normas a novas situações e contextos.

A prática discursiva e não dialógica nos processos deliberativos pode induzir e reforçar a efetividade de uma participação com sentido populista.

O descompromisso do poder Executivo municipal em dotar o OD/JP de condições materiais e institucionais à altura de sua importância dentro do planejamento estratégico da nova agenda também induz ao pensamento de que a sua utilização obedece à outra lógica que não seja a de ampliar a participação democrática e fortalecer o sistema democrático-representativo.

Tal comportamento enseja a análise de que o uso inadequado da variável institucional propicia o não alargamento da base associativa pela retração da participação popular. A não inserção das tecnologias de informação no processo deliberativo, para proporcionar interações virtuais com todos os segmentos da sociedade, não faz avançar a participação cidadã, no que deixa de contribuir para ampliação dos direitos universalizantes da cidadania.

4.3.3 – Os entraves para a criação de uma nova cultura política e a ampliação da cidadania na comunidade

A nova agenda de governança municipal de João Pessoa procurou se posicionar numa visão estratégica para mudanças políticas, administrativas e econômicas para redefinir as funções do Executivo municipal tendo como prioridade os interesses públicos. Para Soares & Gondim [1998], (2002), significa substituir o clientelismo por estratégias mais modernas de legitimação.

A legitimação democrática é facilitada pela deliberação pública. Os processos deliberativos devem ser abertos e não coercitivos para a formação de uma esfera pública irrestrita. Essa lição de Benhabib (2009) reforça a ideia de que o OD/JP, por se constituir numa esfera pública, é um dos correlatos institucionais do modelo de democracia deliberativa. Mas uma agenda de governança municipal, do campo democrático e popular, que se preste aos objetivos nobres de ampliação da participação democrática não deve se contentar somente com um fórum deliberativo.

Reafirmando que ainda para Benhabib (2009), um modelo de democracia deliberativa é uma rede múltipla, anônima e heterogênea de muitos públicos e conversações públicas. O orçamento democrático pode não dar conta de agregar todos os atores sociais, por sua natureza de lidar com as inversões de prioridades que se ligam às políticas afirmativas e aos dilemas da diferença. A nova agenda de governança, de fato, é estruturada pelo OD/JP, mas não se restringe somente às questões e demandas sociais de curto prazo.

Os fóruns deliberativos ampliados, a exemplo dos fóruns de Recife (PE), Porto Alegre (RS) e Santo André (SP), não são realizados em João Pessoa, sendo o OD/JP único fórum deliberativo.

Na experiência participativa de João Pessoa, além do OD/JP, existem os conselhos setoriais e a ouvidoria, que não deixa de ser uma forma de participação (João Bosco Ferreira G. Filho, chefe da Divisão de Pesquisas e Divulgação do OD/JP)⁴⁸.

As discussões nos conselhos setoriais não são abrangentes do ponto de vista da participação cidadã. Os segmentos sociais que não participam do OD/JP poderiam ter a sua participação garantida em fóruns ampliados e que discutissem questões também mais abrangentes e não se reportassem apenas a inversões de prioridades para amenizar as desigualdades sociais.

A experiência deliberativa de João Pessoa é restrita e não investe na completude da participação cidadã, e sua noção de participação está associada à noção de inversões de prioridades nas áreas de infraestrutura básicas e investimentos para a melhoria da imagem da cidade e da própria administração.

O reordenamento urbano, o tratamento dado aos espaços públicos, o cuidado com o patrimônio histórico, a política ambiental como ordenamento da orla marítima, a iluminação da cidade, as construções e as reformas de praças e demais logradouros públicos impactaram a opinião pública (segunda esfera de atuação).

As demandas de zeladorias e de obras impactantes, como o alargamento e duplicação da Avenida Pedro II (corredor entre o centro e a zona sul da capital), a Estação Ciência e o Terminal Rodoviário de Transporte Urbano Integrado, não foram discutidas no OD/JP, porém causaram uma boa impressão da administração local na

⁴⁸Entrevista realizada em 10.10.2011

opinião pública. Também, enquanto os índices de popularidade do Executivo municipal estavam nas alturas, o OD/JP se esvaziava e a participação se retraía de forma visível.

As lideranças comunitárias cooptadas ou novamente “capturadas” em novo estilo, seja pelo ingresso em cargos comissionados e prestação de serviço na administração municipal, seja pela participação controlada de boa parte na participação com representação no OD/JP, foi um fator que restringiu as discussões dos temas ligados ao futuro da cidade em perspectiva de médio e longo prazo, prejudicando o processo deliberativo.

Considerando que é a transformação da cultura política que sustenta o sucesso da agenda dos governos democráticos que se propõem a radicalizar a democracia, o reducionismo da participação limitada ao OD/JP começou a colocar dificuldades ao próprio mecanismo principal de participação da nova agenda.

O fato de outros processos participativos ficarem sem visibilidade, ou até mesmo desaparecerem, ou nem ao menos terem condições de ser criados diante da grande visibilidade política do orçamento democrático limitou as potencialidades da nova agenda. Ela própria passou a ser vista pela opinião pública como tratando somente das questões estruturais de curto alcance, no entendimento de que a política orçamentária diz respeito apenas às despesas públicas pelo enaltecimento da função distributiva.

A cultura política não foi alterada em sua essência e a prática discursiva que normatiza o que tem de ser feito continua. A prática dialógica não foi fortalecida e a comunicação entre a sociedade e a representação política continuou sendo reverberada com maior intensidade através do voto.

Em João Pessoa, a construção da nova agenda de governança local, conjugada à participação popular e cidadã não fomentou essa nova relação entre as estruturas formais (governo) e as informais (sociedade) de forma satisfatória, implicando um fator de prejuízo ao sentido de deliberação pública.

Em complemento da análise para o apontamento dos limites da experiência deliberativa de João Pessoa falta a recorrência à geração de estudos últimos sobre as IPs e que se reportam à efetividade deliberativa das mesmas. Se for pego apenas três princípios normativos dos 11 apontados por Almeida & Cunha (2011), a saber: da igualdade da participação, da não-tirania e da publicidade, já é o bastante para se chegar à compreensão que a instituição participativa condutora da agenda de governança municipal de João Pessoa, conjugada à participação popular e cidadã, tem limitações que comprometem a sua efetividade deliberativa.

Primeiro, o perfil dos participantes apresentado no capítulo anterior não corresponde à descrição conceitual do princípio da igualdade da participação que normatiza que na deliberação pública “todos os cidadãos de uma comunidade política devem ter assegurada a igual oportunidade para o exercício do poder político ou para exercer influência política sobre quem o pratica”. Os sujeitos deliberantes da esfera informal se encontram numa situação de muita precariedade e de dependência econômica, em relação aos sujeitos deliberantes da esfera formal (governo).

Segundo, não existe dotação orçamentária para o OD/JP, não existe dotação orçamentária nem para a sustentação da infraestrutura do próprio processo (orçamento democrático). Não se trabalha com verbas para investimentos, trabalha-se com demandas submetidas a critérios alheios aos sujeitos deliberantes, são critérios técnicos e discricionários. Assim, as decisões em grande maioria são tirânicas, para que haja deliberação pública é necessário que “a decisão deva decorrer das razões apresentadas e testadas e não de influências extra políticas emanadas de assimetrias de poder, de riqueza ou de outro tipo de desigualdade social”.

Terceiro, só vão para a discussão do OD/JP as obras “estruturantes”. Não se submetem à avaliação dos sujeitos deliberantes da esfera informal, as obras “impactantes” (de maior visibilidade como a Estação Ciência, por exemplo) e as obras de “zeladorias” (logradouros públicos). Reafirme-se então, que só as obras estruturantes passam pelo OD/JP e são submetidas a critérios de seletividade. Conforme dados da pesquisa de campo, apresentados (no Cap. 3): “Do público participante com e sem representação no OD/JP, 17,9% têm conhecimento das obras que não passam pelo orçamento democrático, 82,1% não têm conhecimento, não sabem responder ou não acham o assunto relevante”. A descrição do conceito do princípio da publicidade é o de que “o espaço social em que deve ocorrer a deliberação, os procedimentos e os meios do debate e da decisão e a natureza das razões oferecidas devem ser públicos e coletivos”.

A qualidade da participação no OD/JP compromete a sua efetividade deliberativa e compromete também o sentido de mudança da cultura política da comunidade. O conceito de cidadão do Estado, de direito e da política, no processo democrático construído pela nova agenda de governança municipal de João Pessoa não converge ainda com a concepção republicana. O paradigma da res publica também não conduziu a referida agenda ao modelo democrático deliberativo.

Falta chão e muito caminho para que a efetividade deliberativa seja alcançada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas interpretações recentes da sociologia e da ciência política, a “esfera pública” se constituiu em um termo bastante utilizado. A formação da esfera pública motiva o uso público da razão para o estabelecimento, em sentido habermasiano, da relação entre a participação e argumentação pública (BOHMAN, 2009). O sentido da deliberação pública deve ser voltado para a elaboração do processo de construção coletiva para a resolução de um problema através de uma ação comunicativa recíproca (MARQUES, 2009).

A distância entre a representação política e a sua legitimidade é vencida pelos resultados da deliberação pública livre e isenta de constrangimentos. Se se trata de questões de interesse comum, então os membros de uma sociedade democrática devem se reconhecer como portadores dessa capacidade deliberativa. A racionalidade prática requerida efetiva-se pela admissão de um modelo deliberativo (procedimentalista) e de mecanismos dialógicos (BENHABIB, 2009; BOHMAN, 2009).

A nova agenda de governança de João Pessoa está sendo conduzida pelo OD/JP, como modelo deliberativo procedimentalista cuja racionalidade prática é necessária, mas não é suficiente ao ponto de não poder ser mal interpretada, mal aplicada e utilizada de modo abusivo. Pelas lições de Benhabib (2009), é através da imbricada rede dessas múltiplas formas de associações, redes e organizações que surge uma conversação pública anônima.

O modelo deliberativo pessoense, na tarefa de justificação e legitimação das decisões tomadas na esfera pública, deve fomentar a formação de uma nova cultura política, ação que encontra amparo argumentativo em Cooke (2009), quando esta autora expressa que a deliberação pública tem poder educativo, de gerar comunidade, de aperfeiçoar a justiça e de construir a racionalidade prática dos resultados democráticos.

A operacionalidade e o desempenho das esferas de atuação ou os eixos temáticos do planejamento estratégico da nova agenda de governança pessoense conduz à percepção de que o seu modelo deliberativo, o OD/JP, é mais procedimentalista do que dialógico. A não complementaridade entre caráter procedimental e a utilização dos mecanismos dialógicos prejudica o poder educativo da participação e não gera comunidade.

O perfil de participação no OD/JP continuou o mesmo desde a sua implantação em 2005, qual seja: de trabalhadores com baixos rendimentos, precarizados e excluídos.

Os segmentos sociais de trabalhadores formais e sindicalizados, empresários e profissionais liberais quase não se fazem presentes no OD/JP.

Assim, é válida a observação de Bohman (2009) de que uma teoria da deliberação pública não deveria ser satisfeita meramente através de uma seleção de condições ideais de igualdade procedimental sem referência às condições sociais nas quais esses procedimentos operam.

A mudança da cultura política em João Pessoa pela implantação da nova agenda de governança conjugada à participação popular e cidadã é uma dificuldade aparente, logo pela constatação, em conformidade com a normatividade deliberativa, de que as razões que sustentam uma decisão política são públicas quando convincentes o bastante para motivar cada cidadão, mesmo alguém que discorde a continuar a cooperar na deliberação, mesmo depois que a decisão tenha sido tomada. O esvaziamento da participação nos anos seguintes à implantação do OD/JP, em 2005, ilustra que os participantes, ao verem suas demandas apontadas e não efetivadas, deixam de acreditar no processo deliberativo em que se inseriram.

Continuam no processo deliberativo os beneficiados pela resolução das questões ligadas aos “dilemas da diferença” ou das políticas afirmativas. No entanto, há um bloqueio na operação dos mecanismos dialógicos e a participação popular se reduz ao orçamento democrático e, de acordo com Pontual e Silva (2002), gera uma expectativa que transcende a sua própria ordem, ou seja, começa-se a pensar que a democratização da discussão do conjunto das políticas públicas se realiza exclusivamente a partir do orçamento democrático.

A sobrevalorização dos resultados distributivos contemplou o segmento dos excluídos e de trabalhadores precarizados, com baixo grau de organização e expressão, pelas políticas públicas por meio das inversões de prioridades. O OD/JP tornou-se o principal fórum deliberativo, mas não gerou outros fóruns e, pela ausência dos outros segmentos sociais em seu interior, a participação da comunidade foi restritiva.

Nos dois sentidos, de autonomia e mobilização, a comunidade pessoense foi prejudicada. Não se viu atraída a se incorporar na relação entre a participação democrática e a governança, enquanto sujeito deliberante. Permaneceu na mesma desconfiança de que o regime partilhado de poder da gestão municipal ficou mais no plano discursivo do que no dialógico.

A institucionalização do OD/JP em março de 2010, após cinco anos de sua implantação, não garantiu a ampliação da participação cidadã, haja vista a permanência

do mesmo perfil participativo agregador do segmento social dos menos favorecidos social e economicamente. No entanto, prevaleceu a vontade política (do Executivo) para a sua continuação.

As tensões que o OD/JP produziu com o Legislativo local foram intensas no começo e depois foram sendo minimizadas pela ampliação da base de sustentação do governo na Câmara de Vereadores. Procedimentalmente, o OD/JP apresenta formato estrutural idêntico às outras experiências de orçamentos participativos, com pequenas alterações de natureza metodológicas. O mesmo adquiriu visibilidade, mas ficou isolado, furtando-se da responsabilidade de articular e de gerar novos processos participativos na nova agenda de governança municipal. Esta passou a ser vista como tratando, com mais esforço, da parte da política orçamentária ligada às despesas públicas ou da função de distribuição.

Considerando que a participação popular é uma participação mobilizada, ou pelos movimentos sociais ou pela esfera estatal, sobrou em João Pessoa uma participação popular por metade e, ao tempo em que a participação cidadã, de natureza autônoma, foi diminuindo a cada novo ciclo anual do OD/JP.

Em muito contribuiu para a retração da participação autônoma e mobilizada, a maneira isolada de como o orçamento democrático foi pensado, elaborado e posto em prática pelo Executivo municipal. Não foi antecedido de um diálogo prévio com os variados segmentos sociais da cidade. Os movimentos sociais não tiveram assento e voz nas discussões para implantação do OD/JP.

Não se viu estabelecida uma relação de interação entre o OD/JP e a Ouvidoria, estas duas coordenadoria da SETRANSP se tornaram corpos isoladas, fato até justificável, em razão da não existência da figura de um *ombudsman* com independência e autonomia como na experiência participativa de Santo André (SP).

A realização da pesquisa documental e da pesquisa de campo com levantamento de novos dados ajudou na constatação de que o perfil da participação continuou o mesmo, não havendo a agregação dos segmentos médios da população nem de trabalhadores com histórico de participação no movimento sindical.

A experiência participativa de João Pessoa se esforçou no reforço de inclusão dos segmentos sociais menos favorecidos da sociedade. No entanto, o OD/JP não substantivou a função educativa da participação e não envolveu todos os segmentos sociais, não gerou comunidade, não incentivou o surgimento de outros fóruns

deliberativos que pudessem agregar segmentos sociais não participantes do próprio orçamento democrático.

É constatável, à luz do pensamento deliberacionista, que a racionalidade prática do OD/JP foi excessivamente utilizada para que ele se tornasse quase um “fim” em si, e não um instrumento “meio”, que pudesse ampliar e aperfeiçoar o sistema democrático através da participação qualificada. O discurso da participação não deixa clara a sua intencionalidade: Se é direcionado para a legitimação de uma agenda de governança verdadeiramente democrática e popular ou deixa-se seduzir pelo populismo ou pelo discurso neoliberal em vestes participativas.

A nova agenda de governança municipal pessoense não enfrentou, efetivamente, duas situações desafiadoras: as desigualdades sociais persistentes e a cultura política clientelista de lidar com as questões sociais – a cultura política do favor e de não se ter direitos. Contentou-se em apenas incorporar o segmento social mais dependente, mas sem dotá-lo de autonomia. Este comportamento de incorporação dos desiguais mascarou a realidade das soluções de curto prazo de também diminuir as desigualdades políticas e não somente socioeconômicas dos mais carenciados.

As soluções de médio e de longo prazo que se ligam às mudanças na cultura política foram prejudicadas em razão do fraco desempenho na utilização dos mecanismos dialógicos, principalmente do mecanismo dialógico da articulação, no fórum deliberativo principal, ou seja, no OD/JP.

É possível reafirmar que as experiências dos movimentos sociais nos processos do OD/JP foram pouco incorporadas na ampliação das antigas e na criação de novas experiências de construção coletiva, produzindo também pouca solidariedade e reconhecimento mútuo na interação com as esferas formais do poder local.

A aplicação das normas sociais pela articulação, quarto mecanismo dialógico, embora mais adequada, foi prejudicada no OD/JP porque nem todas as demandas são estruturantes, ou seja, existem as demandas que não são deliberadas na primeira esfera de atuação da agenda. A existência de demandas de zeladoria e as das obras impactantes, que não passam pelas discussões do OD/JP, descomplementam a estrutura dialógica que poderia engrandecer a experiência deliberativa. Portanto, as demandas opositoras foram incorporadas, mas de forma restritiva.

A não utilização com razoabilidade dos mecanismos dialógicos pela o OD/JP comprometeu o seu próprio desenvolvimento, assim como travou a participação ao invés de ampliá-la e aperfeiçoá-la.

Em João Pessoa, a interação de todas as classes sociais e suas instituições representativas (associações, sindicatos, clubes e outros) com o poder local só se generalizou pelos resultados deliberativos, não no processo deliberativo em si. A relação na esfera pública, do poder local com a comunidade, foi e continua sendo restrita por privilegiar, em números quase absolutos, os segmentos sociais mais precarizados e até mesmo excluídos. Essa situação é comprometedora, pois limita o alcance de médio e longo prazo da nova agenda. Desqualifica a participação e compromete a efetividade deliberativa.

Reafirme-se que a contradição mais reveladora é a de que os próprios órgãos criados para a operacionalidade da primeira esfera de atuação não têm autonomia financeira suficiente para a realização de suas atividades. Assim, a construção da nova agenda buscou inspiração em gestões administrativas municipais do campo democrático e popular, mas a sua condução se desvirtuou pelas limitações institucionais e políticas do processo deliberativo. Ao contrário das experiências deliberativas de Recife (PE), Belo Horizonte (MG), Santo André (SP) e Porto Alegre (RS), a experiência deliberativa de João Pessoa se concentrou numa única inovação democrática: o orçamento democrático. Não foi criado, até o término da pesquisa de campo (dezembro de 2010), nenhum outro fórum deliberativo ampliado.

Lembrando que o “Debate Cidade Aberta” foi o único existente em João Pessoa, mas apenas no período que antecedeu a campanha eleitoral de 2004, sendo desativado logo no início da gestão 2005-2008.

A não importância conferida à continuação do “Debate Cidade Aberta” contribuiu para que a criação do OD/JP ocorresse na esfera estatal e não na esfera pública. A visibilidade do procedimentalismo deliberativo, modelando o OD/JP, reforça a ideia de que suas regras foram tomadas de outras experiências deliberativas implementadas em contextos de culturas políticas diferentes. A debilidade na utilização dos mecanismos dialógicos deixou de fora da discussão, dentro do OD/JP, a própria sustentação econômica da nova agenda de governança municipal conjugada à participação popular e cidadã em João Pessoa.

O fato novo da experiência participativa de João Pessoa é a relação direta do Orçamento Democrático à Secretaria de Transparência Pública; porém, não é

significativo em termos de resultados para a mudança da cultura política da comunidade.

Em Recife, por exemplo, o ciclo do OP é propositivo para a ampliação da transparência, porque objetiva também o controle sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos. O ciclo do OD/JP não delibera sobre a arrecadação nem sobre a aplicação direta dos recursos, apenas discute demandas escolhidas por região orçamentária, que serão realizadas após verificação dos critérios de viabilidade.

A experiência deliberativa em João Pessoa não investe na completude da participação popular e cidadã, e sua noção de participação está associada à noção de inversões de prioridades nas áreas de infraestrutura básicas e investimentos para a melhoria da imagem da cidade e da própria administração.

É possível afirmar que as lideranças comunitárias continuam “capturadas” em novo estilo. Uma parte se fez ingressar em cargos comissionados e de prestadores de serviço na administração municipal. A outra tem participação controlada quando se constitui como representação no OD/JP. Assim, as discussões sobre temas ligados ao futuro da cidade, ou em perspectiva de médio e longo prazo, são prejudicadas no processo deliberativo.

O Brasil foi transformado em um grande laboratório para a experimentação participativa. Mas, o status do experimentalismo faz parte de um estágio já vencido. As instituições participativas (IPs) não mais são categorias de análise das ciências sociais em disputa teórica por uma vaga enquanto objeto da curiosidade científica. Por tal razão, o status adquirido não é do experimentalismo, mas o da aplicabilidade de um modelo deliberativo procedimental e dialógico.

O procedimentalismo eleitoral não é mais hegemônico, as decisões podem ser tomadas por outros procedimentos que não o da regra da maioria. O processo democrático, pela concepção republicana, contribuiu para alicerçar o modelo democrático da normatividade deliberativa. A deliberação pública é procedimental também com modelo e regras apropriadas. Ao se conjugar democracia e argumentação, o modelo deliberativo apresenta uma racionalidade prática para validar e legitimar decisões que precisam ser tomadas na esfera pública, uma esfera aberta para cidadãos com autonomia e igualdade.

Se forem respeitados os princípios normativos da deliberação pública e nestas breves considerações finais apontam-se três, dentre outras existentes, como sendo: a igualdade participativa, a não tirania e a publicidade; a participação democrática pode

ser conjugada à governança e como resultado as decisões governamentais serão legitimada como sendo justas.

Em havendo desrespeito aos princípios normativos (vide no Cap. 4) apontados por Almeida e Cunha (2011), bem como aos que acima foram apontados (em resumo), é o suficiente para que qualquer processo deliberativo seja distorcido, no que enseja a advertência de Benhabib (2009) que não basta só o procedimento com regras bem estabelecida, é preciso que o mesmo não seja mal aplicado. Quando o processo deliberativo é tomado como “fim” e não como “meio” já é um sinal percebível de que ele está sendo manipulado ou utilizado com intenções outras ou ainda de forma abusiva.

Mas a deliberação pública também é dialógica, sua natureza argumentativa se estende para além da lógica do discurso e dos pré-cometimentos. Para Bohman (2009) os discursos são estrutura para seguir uma direção a um tipo ou outro de demanda, enquanto o diálogo é uma simples trocas de razão, não almeja alcançar demandas bem justificadas. Os pré-cometimentos são dispositivos que podem retirar algumas questões da agenda pública por breves períodos, podem proteger minorias e seus direitos, mas podem também perpetuar as maiorias e o seu poder sobre as minorias.

Para Almeida & Cunha (2011, p. 110), a análise do processo deliberativo é relevante por possibilitar conhecer, de modo mais aprofundado, a forma como a deliberação ocorre, quem participa do processo, o modo de inserção dos diferentes sujeitos, os temas sobre os quais debatem, dentre outros muitos aspectos, que podem demonstrar o conteúdo e o alcance da deliberação.

Se fosse posta a indagação sobre qual a importância da objetividade do apontamento das potencialidades e dos limites da experiência deliberativa de João Pessoa? Em resposta simples, poder-se-ia dizer, para mostrar que as potencialidades desta experiência existem e são muitas, porém em estado de latência e imersa sob o manto dos pré-cometimentos. Por enquanto, é sempre retirado da pauta tudo aquilo que necessite da utilização dos mecanismos dialógicos. Deliberar sobre inversões de prioridades e ainda por cima de forma filtrada é uma forma abusiva de aplicação do modelo procedimental.

Se não fosse uma parte da questão distributiva a ser deliberada em atenção aos carentes, aos desiguais social e economicamente, poder-se-ia dizer que não há fórum deliberativo e sim consultivo a conduzir a agenda de governança municipal de João Pessoa, conjugada a participação popular e cidadã.

Por fim, a experiência participativa de João Pessoa, a construção do OD/JP, mesmo na esfera estatal, pode até ter apresentado soluções de melhoria para a questão redistribuição, porém não consegue ainda alterar os elementos fundantes da prática discursiva presente na cultura política da comunidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. C. R & CUNHA, E. S. M. **A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes** (Cap. 7, pp. 109-124). In: PIRES, Roberto R.C (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação, Brasília: Ipea, 2011.

ARAÚJO, Hermano N. **João Pessoa**: um passeio eleitoral. Acesso em 12 nov. 2009. Disponível em: www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/edicao/textoHermano.pdf

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Revista Lua Nova**, n. 49, 2000.

_____. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. *Instituições participativas e desenho institucional*. *Opinião Pública*, v. 14, p. 43-64, 2008,

_____. Prefácio. In: MARQUES, Ângela C. S. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009a.

_____. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009b.

_____. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate** (Introdução, pp. 13-28. In: PIRES, Roberto R.C (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação, Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, L & NAVARRO, Z (orgs). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela C. S. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Orgs.). **Economia do setor público**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela C. S. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BORBA, J. **Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação** (Cap. 4, pp. 65-76). In: PIRES, Roberto R.C (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação, Brasília: Ipea, 2011.

BRAGA, Maria do C.; BRAGA, Silvia H. F. Gestão democrática no Recife: o uso do Orçamento Participativo como parâmetro de análise. *Humanae, ESUDA*, v. 1. n.2, dez. 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Instituições, bom Estado e reforma da gestão pública. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Orgs.). **Economia do setor público**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2000.

_____; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHAKRABARTY, Dipesh. **Provincializing Europe**: Postcolonial thought and historical difference. New Jersey: Princeton University Press, 2000.

CHAMBERS, Simone. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, Ângela C. S. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela C. S. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

CONSULT Pesquisa. **Pesquisa de opinião pública**: João Pessoa (PB). Pesquisa eleitoral realizada de 21 a 23 set. 2008.

COOKE, Maeve. Cinco argumentos da democracia deliberativa. In: MARQUES, Ângela C. S. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAHL, Robert. Poliarquia: participação e oposição, Edusp, 2005.

DANIEL, Celso. A gestão local no limiar do novo milênio. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. **Governo e Cidadania**: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

FARIA, Cláudia F. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**, Lua Nova n.º.50 São Paulo 2000.

GALVÃO, Walter. Transparência pública. **Correio da Paraíba**, 8 maio 2005a.

_____. Orçamento e democracia. **Correio da Paraíba**, 5 jun. 2005b.

GENRO, Tarso. Um debate estratégico. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz;

TREVAS, Vicente. **Governo e Cidadania**: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. Petrópolis: Vozes, 2007.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. Democracia deliberativa para além do processo. In: MARQUES, Ângela C. S. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**, editora Tempo Universitária, Rio de Janeiro, [1962], 1984.

_____. *Três modelos normativos de democracia*, In: *A inclusão do outro*, Cap. 9, pp. 277-92, 2004.

LAVALLE, A. Gurza. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa** (Cap-1, pp. 33-42). In: PIRES, Roberto R.C (org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, Brasília: Ipea, 2011.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2002.

MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. **Governo e Cidadania**: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

MARQUES, Ângela C. S. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe Social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MELLO, José O. de A. **História da Paraíba**. João Pessoa: União, 2008.

MINAYO, Maria C. de S.; GOMES, Suely F. D. R. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2011.

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

PIRES, Roberto R.C (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**, Brasília: Ipea, 2011.

PONTUAL, Pedro; SILVA, C. C. R. A. Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. **Governo e Cidadania**: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 2008.

RAWLS, John. **O direito dos povos**. São Paulo: Martins Fonte, 2001.

_____. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fonte, 2002.

RIBEIRO, Ana Clara T.; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**: período de 1997-2000, Petrópolis: Vozes, 2003.

RODRIGUES, Edimilson. **Modos petistas de governar**, In. MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. *Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

RODRIGUES, M. S. **Participação popular como estratégia para o desenvolvimento urbano sustentável**: o caso do Orçamento Democrático do Município de João Pessoa. Dissertação de Mestrado, UFPB, 2007.

ROSANVALLON, Pierre. **La contrademocracia**: la política en la era de La desconfianza. Buenos Aires: Manantial, 2007.

ROUANET, Luiz P. Democracia deliberativa: entre Rawls e Habermas. *Veritas*, v. 6, n. 1, jan./abr. 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e participação**: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto: Afrontamento, 2003.

_____. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Boaventura S. & AVRITZER, L. [2003]. **“Para ampliar o cânone democrático”**. In: SANTOS, Boaventura S (org.). *Democratizar a democracia*. Porto: Afrontamento, [2003], 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Das mobilizações às redes de movimentos sociais**: sociedade e Estado. Brasília, v. 21, n.1, jan./abr. 2006.

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

SEN, Amarty. *A ideia de justiça*, tradução: Nuno C. Bastos, editora Almedina, Coimbra, 2010.

SILVA, M. K. **Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas**, (Cap. 16, pp. 233-246). In: PIRES, Roberto R.C (org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, Brasília: Ipea, 2011.

SOARES, José A.; CACCIA-BAVA, Silvio (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, [1998], 2002.

SOARES, J. A & GONDIM, L. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José A.; CACCIA-BAVA, Silvio (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, [1998], 2002.

SOUZA, J. A modernização seletiva: uma interpretação do dilema brasileiro, editora UnB, Brasília-DF, 2000.

SOUZA JÚNIOR, Xisto S. de S. **A participação dos movimentos sociais urbanos na produção do espaço de João Pessoa-PB**. Tese de Doutorado, Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2008.

SPOSATI, Aldaíza. Políticas sociais nos governos petistas. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. **Governo e Cidadania**: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

TREVAS, Vicente. O Partido dos Trabalhadores e suas experiências de governo. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. **Governo e Cidadania**: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

VARGAS, Pepe. A cidade que queremos. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. **Governo e Cidadania**: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

VAZ, A. C. N. **Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil**, (Cap. 6, pp. 91-108). In: In: In: PIRES, Roberto R.C (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação, Brasília: Ipea, 2011. o Paulo: Perseu Abramo, 2002.

WAMPLER, Brian. **Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados**. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, B. **Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?** (Cap. 2, pp. 43-52). In: PIRES, Roberto R.C (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação, Brasília: Ipea, 2011.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 1993.

APÊNDICES, ANEXOS E OUTRAS INFORMAÇÕES

ENTREVISTAS (INFORMADAS)

Auriceli Lopes, assessora especial do OD/JP, em 10 out. 2010.

Carlos Tibério Limeira, coordenador do OD/JP, em 15 jul. 2011.

Chicão do Timbó, presidente da Associação de Moradores da Comunidade Timbó, 14ª região orçamentária, em 15 jul. 2011.

Geraldo Amorim, vereador de João Pessoa pelo PDT, em 20 jul. 2011.

Gustavo Tavares, consultor técnico e membro da equipe de implantação do OD/JP, em 22 jul. 2011.

João Bosco Ferreira G. Filho, Chefe da Divisão de Pesquisas e Divulgação do OD/JP, em 10 out. 2010.

Rossana Honorato, Ouvidora Municipal, em 15 set. 2007.

Sandra Marrocos, vereadora de João Pessoa pelo PSB e primeira coordenadora do Orçamento Democrático, 20 jul. 2011.

CARTILHA (INFORMADA)

PMJP. Cartilha do Orçamento Democrático, 2006.

DOCUMENTOS (INFORMADOS)

Regimento Interno do OD/JP. **Coordenadoria do OD/JP**. Secretaria de Transparência Pública. Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP), 2005.

SEMINÁRIO (INFORMADO)

Orçamento Democrático em Debate. **Democracia participativa e políticas públicas**. Palestra de abertura proferida pelo prefeito municipal, 2 mar. 2005.

LEI (EM ANEXO)

Lei nº 11.903, de 29 mar. 2010. **Lei do Orçamento Democrático de João Pessoa** (OD/JP).

RELATÓRIOS (INFORMADOS)

COUTINHO, Ricardo. Pronunciamento do Prefeito na Câmara Municipal, em 12 fev. 2008. Relatório 2007.

Relatório de Análise da Execução Orçamentária da PMJP pela Câmara Municipal, 2005.

Relatório de Avaliação da Gestão 2005-2008 pelo Executivo municipal (EM ANEXO)

Relatório- síntese 2005-2008 (Coordenação do OD/JP).

Relatório de Avaliação da Gestão (balanço 2005-2008) pela Administração Municipal de João Pessoa (PB).

Relatório Anual do OD/JP 2007 (Coordenadoria do OD/JP).

Relatório do Ciclo de 2009 do Orçamento Democrático (Divisão de Pesquisa e Divulgação do OD/JP).

Avaliação da Gestão Municipal de 2007 pelo Prefeito Municipal na Câmara dos Vereadores de João Pessoa.

Relatório de Atividades: ciclo 2007 e extra-ciclo (Coordenadoria do OD/JP).

Relatório 2005/2005 do OD/JP (Coordenadoria do OD/JP).



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Gabinete do Prefeito

LEI Nº 11.903, DE 29 DE MARÇO DE 2010.

INSTITUCIONALIZA O ORÇAMENTO
DEMOCRÁTICO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO
DE JOÃO PESSOA E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA, ESTADO DA PARAÍBA, FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Fica institucionalizado no âmbito da Administração Pública, o Orçamento Democrático do Município de João Pessoa – OD, instrumento de democracia participativa que visa permitir à sociedade participação direta na elaboração das leis que tratam de orçamento público e de consulta sobre as diretrizes para a aplicação dos recursos financeiros.

§ 1º O Orçamento Democrático do Município de João Pessoa será constituído, anualmente, pelo Ciclo do Orçamento Democrático, cuja metodologia garantirá ampla participação popular em todas as suas etapas, na forma do que prescreve o § 1º, art. 4º, da presente Lei.

§ 2º A elaboração dos projetos de lei do Plano Plurianual – PPA, de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e do Orçamento Anual – LOA, de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, contará com ampla participação dos cidadãos, através do instrumento do Orçamento Democrático, na forma prevista nesta lei.

CAPÍTULO II
DOS PRINCÍPIOS BÁSICOS

Art. 2º Constituem princípios básicos do Orçamento Democrático do Município de João Pessoa:

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

CAPÍTULO III
DOS OBJETIVOS

Art. 3º São objetivos do Orçamento Democrático no Município de João Pessoa:



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Gabinete do Prefeito

I – participar na instituição efetiva da Democracia Participativa no âmbito da Gestão das Políticas Públicas do Município de João Pessoa, através da criação de espaços públicos não-estatais de articulação de interesses públicos;

II – auxiliar para a formulação do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA;

III – corroborar para a formação do Plano de Investimento Setorial;

IV – contribuir sobre a política de desconcentração dos investimentos públicos buscando redirecionar recursos para as áreas vulneráveis em termos de infra estrutura e onde reside a população com menor poder aquisitivo, visando o desenvolvimento social equânime do nosso município;

V – auxiliar na fiscalização às obras, serviços e ações executadas pela gestão municipal.

CAPÍTULO IV
DO CICLO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO

Art. 4º O Orçamento Democrático será de responsabilidade do Poder Executivo Municipal através da Coordenadoria do Orçamento Democrático, instituída através da Lei Municipal nº 10.429/2005, vinculada à Secretaria da Transparência Pública, e será composto por ciclos anuais e suas respectivas etapas:

§ 1º Considera-se Ciclo do Orçamento Democrático o procedimento anual, constituído por etapas, realizadas através de plenárias populares e reuniões, em todas as regiões orçamentárias e por segmentos temáticos, visando identificar as prioridades de obras e serviços para subsidiar a elaboração das leis orçamentárias, bem como possibilitar a participação direta da sociedade civil na gestão municipal.

§ 2º As Secretarias e Órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta do Município de João Pessoa deverão colaborar para a realização do Ciclo do Orçamento Democrático, e prestarão, sempre que solicitados, as informações e esclarecimentos necessários.

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

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

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

III – as atribuições e deveres dos delegados e conselheiros;

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

CAPÍTULO V
DO CONSELHO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO

Art. 6º Fica criado como instância do Orçamento Democrático, o Conselho do Orçamento Democrático, cujas atribuições, composições e sistemática de funcionamento devem estar previstas no Regimento Interno do Orçamento Democrático, na forma estabelecida no art. 11 da presente lei.

Parágrafo único. A Câmara Municipal terá assento no Conselho do Orçamento Democrático, com um Vereador Titular e um Suplente.



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Gabinete do Prefeito

Art. 7º Compete ao Conselho do Orçamento Democrático, entre outras atribuições definidas, na forma do Regimento Interno:

I – organizar e coordenar as reuniões com Secretários e Técnicos da Gestão Municipal para planejar as Leis Orçamentárias, de acordo com as prioridades e demandas eleitas no ciclo do Orçamento Democrático;

II – acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, no que se refere às prioridades e demandas de Cada Região Orçamentária.

CAPÍTULO VI
DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 8º Os delegados e conselheiros exercem uma função honorífica, de reconhecida utilidade pública, não sendo permitida a percepção de qualquer remuneração relacionada ao exercício da função, vedada ocupação de cargos e funções públicas em quaisquer modalidades no âmbito da administração pública municipal direta e indireta.

Art. 9º. Os projetos de Lei do Plano Plurianual – PPA, de Diretrizes Orçamentárias – LDO e do Orçamento Anual – LOA deverão contemplar as prioridades e demandas eleitas pelas Regiões Orçamentárias, desde que atestadas às viabilidades técnicas e financeiras por parte da respectiva secretaria ou órgão municipal.

Art. 10. As despesas decorrentes da execução desta lei serão suportadas pelas dotações orçamentárias próprias consignadas na Lei Orçamentária Anual.

Art. 11. O Regimento Interno do Orçamento Democrático de João Pessoa/PB, será elaborado pela coordenação do mesmo discutido e deliberado, em ampla discussão no Conselho, pelos seus Conselheiros e Conselheiras exigindo-se a presença da maioria simples para sua aprovação.

Art. 12. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13. Revogam-se as disposições em contrário.

PAÇO DO GABINETE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA-PB, em 29 de março de 2010.


RICARDO VIEIRA COUTINHO
PREFEITO

PUBLICADO NO SEMANÁRIO

OFICIAL N.º 1211

98 de 03 a 03 de 04 de 2010

1. AVALIAÇÃO DA GESTÃO (BALANÇO 2005-2008) PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA(PB)

1.

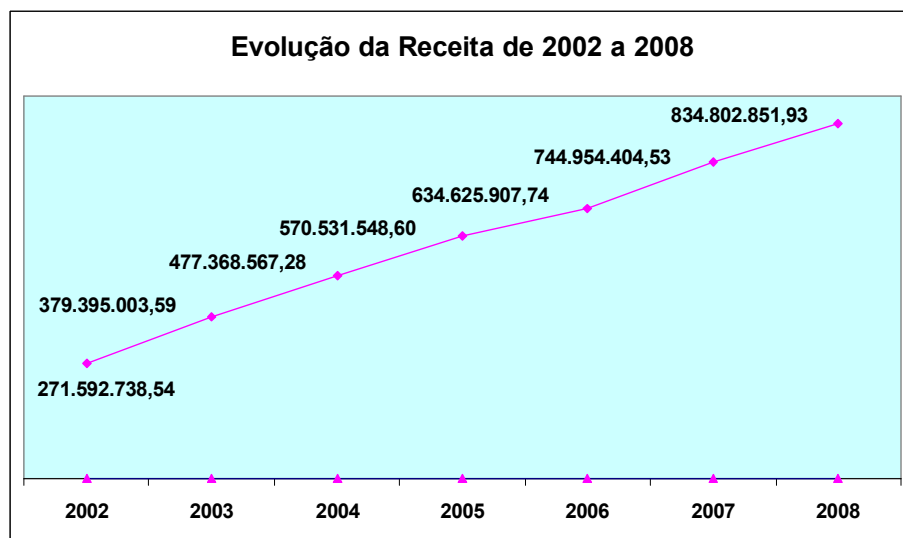
Paradigma: A Construção Da “Res Publica”

Esferas de atuação: *Democracia Participativa e Governança*

- *Desenvolvimento e Planejamento Urbano*
- *Desenvolvimento Humano e Social*

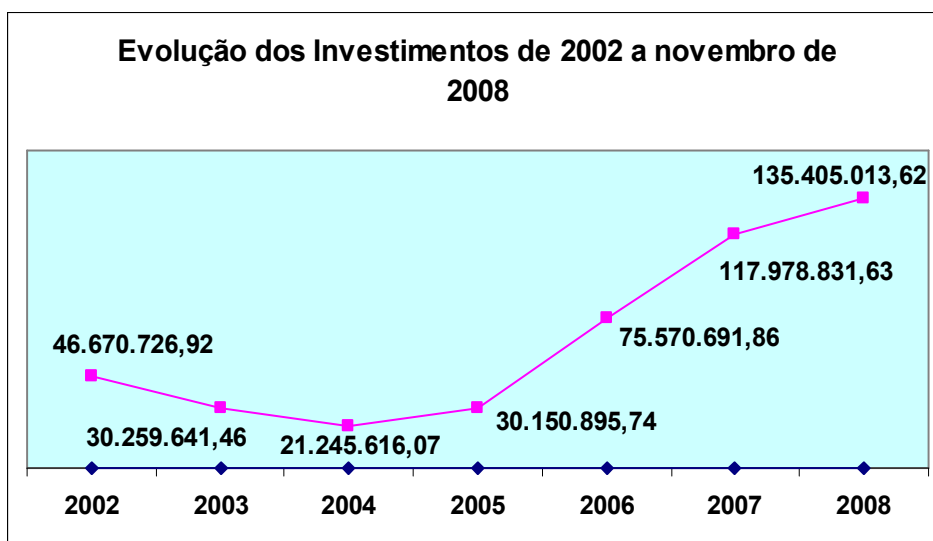
João Pessoa combina equilíbrio financeiro com fortalecimento da democracia, redução das desigualdades sociais, crescimento planejado e desenvolvimento local sustentado.

2.



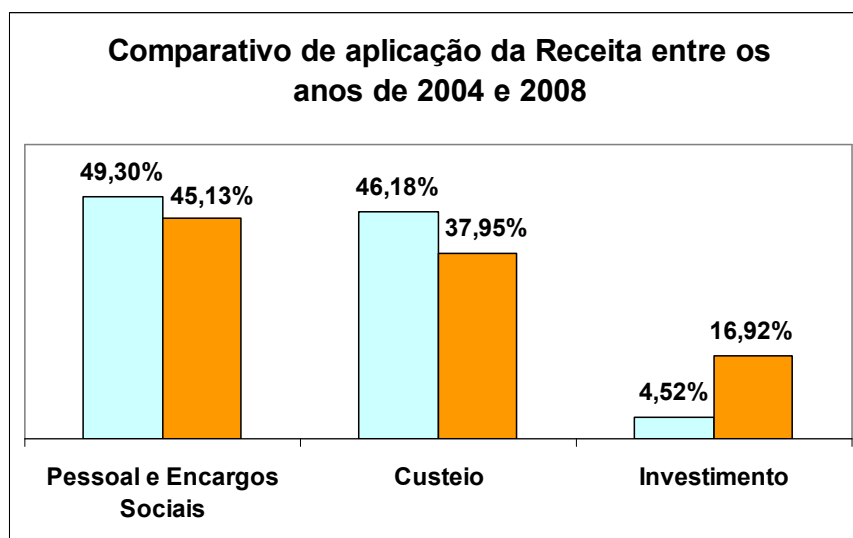
Tomando por referência o ano de 2004 observamos uma evolução percentual na receita da ordem de **74,8%**, demonstrando o desempenho de captação de recursos.

3.



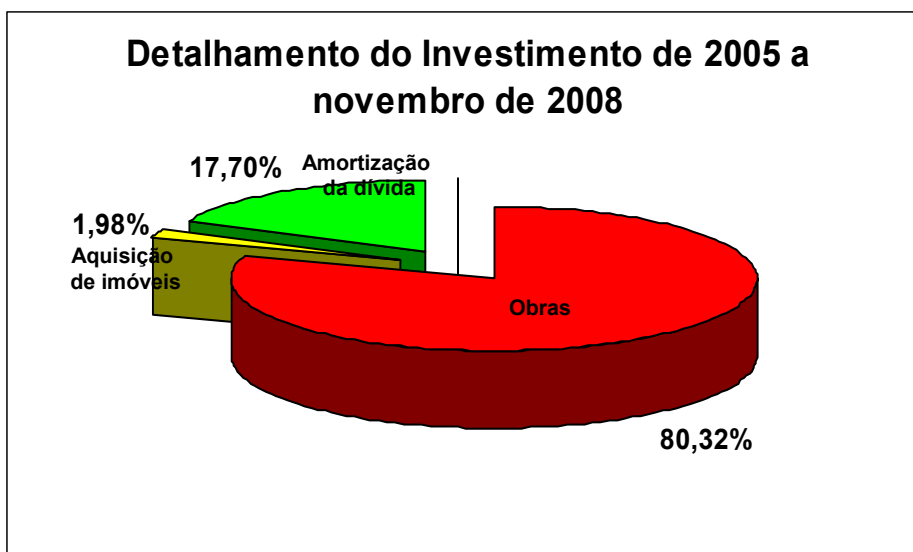
Na figura acima se observa uma variação percentual na ordem de **642,85%**, entre 2004 e 2008 (até novembro). Comparado à evolução da receita (**74,8%**), destaca-se a prioridade de aplicação dos recursos no desenvolvimento da cidade.

4.



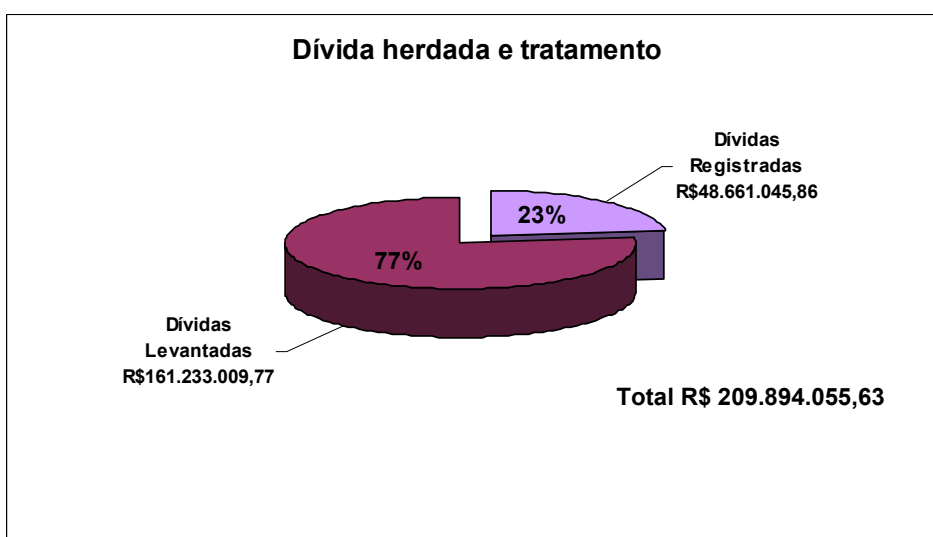
A Figura acima apresenta a inversão da lógica na aplicação dos recursos públicos evoluindo para um maior equilíbrio entre as três áreas de utilização dos recursos e o considerável aumento dos investimentos.

5.



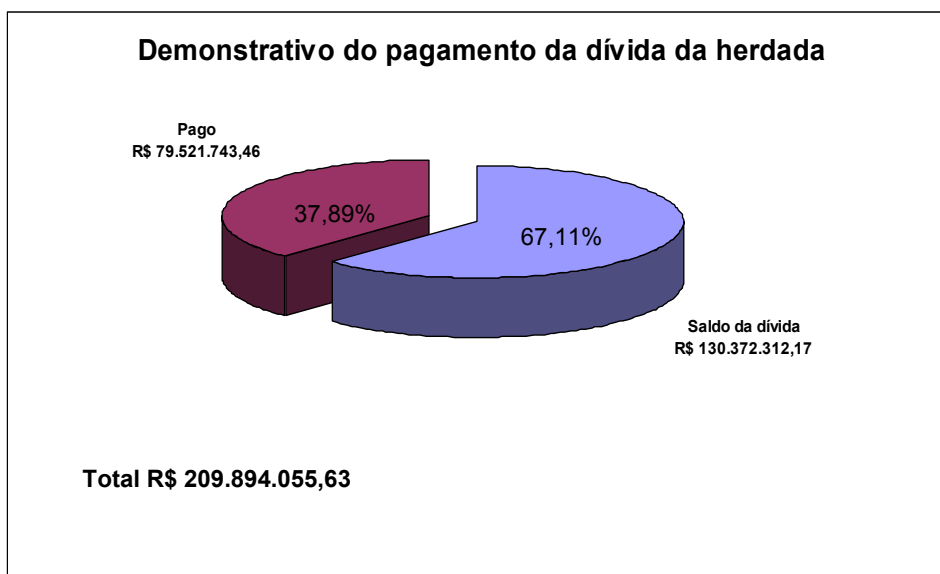
Na figura acima se destaca o percentual investido em dívidas herdadas das gestões anteriores que compromete **17.7%** dos investimentos, valores acima de **79 Milhões** de reais.

6.



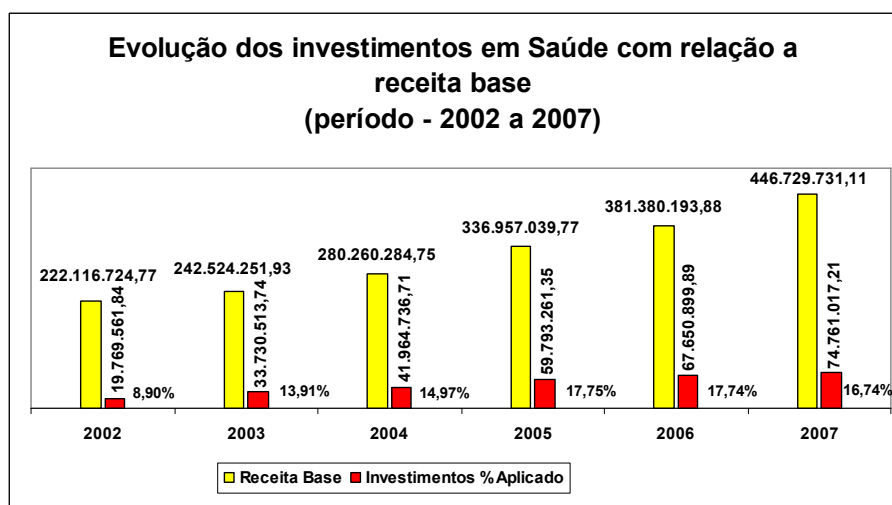
Apenas **23%** das dívidas existente estavam registradas, percentual que já teria sido pago (Figura a seguir). Contudo, foram levantadas pela gestão atual mais de **161 milhões** de dívidas não registradas.

7.



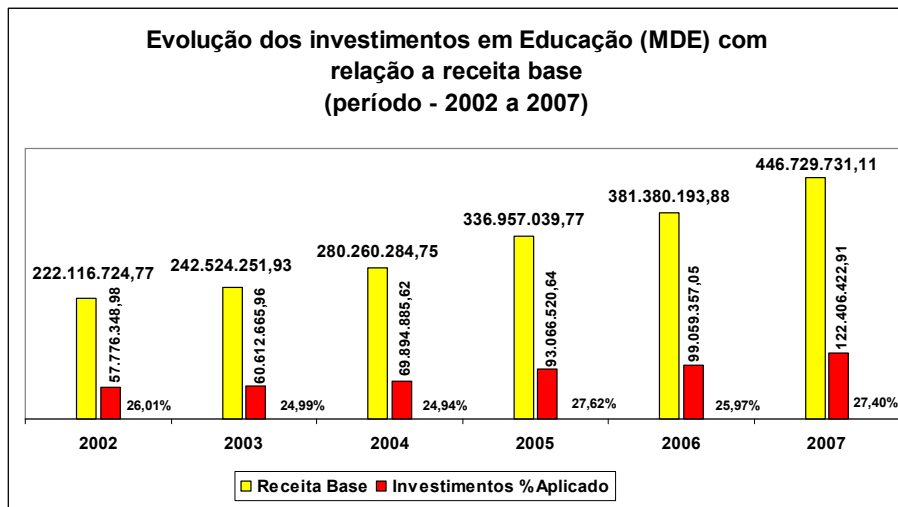
A figura acima demonstra o cumprimento dos compromissos de pagamento de dívidas da **PMJP**, o que colaborou fortemente para o resgate de sua credibilidade.

8.



Com base no ano 2004, a figura acima demonstra o cumprimento constitucional dos investimentos em **saúde** acompanhado de aumento, em valores nominais, da ordem de **78%**. A prioridade de elevar os investimentos em saúde foram apontados tanto pelas necessidades identificadas quanto pelo Ciclo do Orçamento Democrático.

9.



O cumprimento constitucional dos investimentos em educação é acompanhado de aumento, em valores nominais, da ordem de **79%** tomando o ano de 2004 como referência. Tanto em **saúde** quanto em **educação** a prioridade de investimento descreve um gráfico ascendente.

10.

Democracia Participativa e Governança

1. Orçamento Democrático
2. Ouvidoria Municipal
3. Conselhos Sociais
4. Conferências Temáticas
5. PROCON

1. Ampliação e aperfeiçoamento do sistema democrático

- Entre audiências públicas, assembléias, reuniões, fóruns, seminários e entrega da LOA na câmara dos vereadores o Orçamento Democrático registrou em suas mobilizações mais de **50 mil participações**;
- Prioridades apontadas – Infra estrutura, saúde, educação e geração de renda, equipamentos sociais, habitação e limpeza urbana;
- **80%** dos investimentos da PMJ P foram determinados pelo Orçamento Democrático.

2. Aprimoramento dos serviços Públicos

- Mais de **7.500** demandas entre reclamações, sugestões, denúncias e elogios;
- Capacidade crescente de finalização das demandas: de **15% em 2005 para 80% em 2008**.

11.

Democracia Participativa e Governança

3. Conselhos Sociais

Criados	• Segurança Pública e Direitos Humanos • Transparência Pública e Combate a Corrupção
Reativados	• Direitos das Mulheres • Trabalho, Emprego e Renda • Segurança Alimentar
Em Implementação	• Juventude • Pessoas com Deficiências • GLBT • do Carnaval

4. Conferências temáticas – 19 Realizadas

2005 – Cidades, Assistência Social, Criança e Adolescente, Meio Ambiente;

2006- Educação, Cultura;

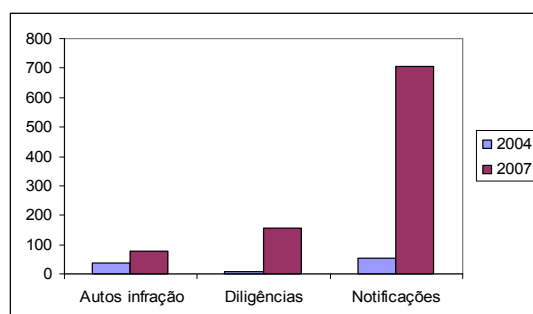
2007 - Mulheres, Saúde, Saúde do Trabalhador, Cidades, Juventude, Criança e Adolescente, Assistência Social, Segurança Alimentar;

2008 - Meio Ambiente, GLBT, Pessoa Idosa, Pessoas com Deficiência, Educação.

12.

Democracia Participativa e Governança

5. Proteção dos Direitos do Consumidor – pro atividade



Reclamações formalizadas

2004: 3533

2007: 6798

92,4% de aumento

Na figura acima se observa o desempenho das ações proativas do Procon com variações de 100% a 1700%. Observa-se também o aumento percentual de 92,4% de procura da população.

13.

Democracia Participativa e Governança

6. Criação de novos mecanismos de governo: efetivação das Políticas públicas

Ciência e Tecnologia – inclusão para cidadania	• 20 estações digitais – 23.000 Acessos à Internet/mês, 1200 inscrições na Casa Brasil, CVT , Estação Ciência Cultura e Arte
Políticas para as Mulheres	• Construção da transversalidade com as demais PP , Assistência às Mulheres vítimas de violência – mais de 600 atendimentos.
Desenvolvimento da Produção	• Empreender (Política de micro-crédito), municipalização da política de geração de emprego e renda.
Diversidade Humana	• Inclusão do ensino das relações étnico-raciais, história e cultura afro-brasileira e africana (lei federal 10.639/2003); Construção da transversalidade com as demais PP .
Habitação	• Habitabilidade - política de habitação de interesse social garantindo proximidade dos serviços públicos (saúde, educação, lazer, transporte).
Juventude, Esporte e Lazer	• Recuperação das áreas públicas de esportes, programa de atividades físicas nas praças, realização das olimpíadas escolares brasileira.
Transparência pública	• Deliberação popular sobre uso dos recursos, comunicação direta com munícipes, publicização de informações de interesse público, fiscalização e auditorias internas a gestão.

14.

Democracia Participativa e Governança

7. Valorização de servidores

- Perfil dos servidores, senso (2005) – quem são, onde estão (61% servidoras);
- Centro Miguel Arraes - mais de **8 mil beneficiários**: cursos, treinamentos - informática, gestão pública, formação geral – línguas, relações interpessoais;
- Implantação do **SOL** - Servidor *on-line*: acesso à ficha de pessoal, folha de pagamento, etc.;
- Implementação do sistema de consignação para servidores – autonomia, segurança e controle sobre o teto de **30%** de comprometimento do salário;
- Centro de recuperação de dependentes químicos;
- Recuperação dos salários e reposição da inflação (2007 – **5,3%**), aumento diferenciado para educação e saúde;
- Cumprimento do piso nacional – remuneração igual e superior ao mínimo;
- Implementação do Plano de Cargos Carreira e Salário da Saúde;
- Concursos: Educação **991** vagas / Saúde **65** vagas (médicos), regularização do vínculo dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS).

15.

Democracia Participativa e Governança

8. Modernização administrativa – agilidade, segurança e redução de custos

- Unificação do Cadastro de fornecedores (físico e jurídico) **on-line** (6mil);
- Sistema de Registro de preços;
- Sub-prefeitura – Tambaú.

9. Modernização do sistema de arrecadação:

- ISS *on-line*;
- Ferramenta do geoprocessamento – atualização continua (cobrança social – cobra-se mais de quem tem mais) – IPTU, ITBI;
- Política de recuperação de crédito – devolvendo a mais, cobrando a menos e flexibilizando a negociação.

10. Estruturação da Política de Comunicação

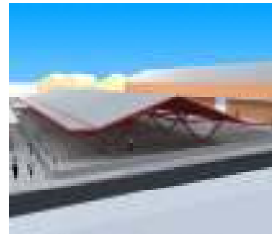
- Unificação dos procedimentos de comunicação;
- Criação dos canais próprios - *Site* da Prefeitura, Fala comunidade, Educação, Saúde, TV cidade;
- Investimento em campanhas educativas – trânsito, coleta seletiva, violência contra a mulher.

11. Fortalecimento do IPM

- Adequou o IPM a legislação federal previdenciária _ desonerou **R\$ 1.700.000** do tesouro, atualizou a arrecadação percentual de **2%** patronal e **8%** contribuinte para 11% nas duas categorias.

16.

Planejamento e Desenvolvimento Urbano



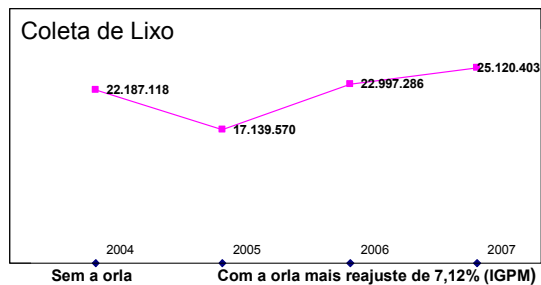
17.

Planejamento e Desenvolvimento Urbano

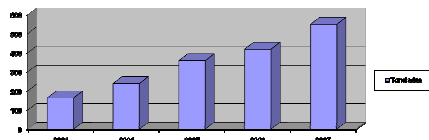


18.

Planejamento e desenvolvimento urbano



2. Produção de material reciclado



As figuras acima representam o menor custo da limpeza urbana e o aumento percentual superior a 400% da produção de material reciclado

19.

Planejamento e Desenvolvimento Urbano

3. Vida ao plano diretor

- Atualização e compatibilização das leis e códigos urbanísticos, revisão do plano diretor participativo (2001);
- Regulamentação da Outorga onerosa;
- Reconhecimento da zona rural e áreas de preservação ambiental, atualização do conceito de ZEIS e reconhecimento de nove ZEIS.

4. Construção de banco de informações urbanísticos

- Estudos sobre as habitações precárias;
- Atlas de desenvolvimento humano com 220 indicadores (saúde educação, infra estrutura urbana, renda, demografia);
- Identificação da ocupação das áreas públicas – 70% tiveram outro destino (ocupados, doados) sem cumprir seu papel.

5. Reapropiação do patrimônio municipal

- Loteamentos sem destinação das áreas públicas;
- Identificação de áreas públicas doadas que não receberam investimentos (até 2 anos) processos judiciais para retornarem ao poder público.

20.

Planejamento e Desenvolvimento Urbano

6. Mobilidade e acessibilidade

- Uso da lei federal de acessibilidade NBR 9050 (diretrizes – rampa, banheiro, dimensões);
- Uso da norma para aprovação dos novos empreendimentos públicos e privados;
- Correção dos prédios públicos e das rampas de acessibilidade de toda a cidade conforme a NBR 9050.

7. Transporte

- Redução de **50%** no custos de passagens e agilidade - Integração física e temporal;
- Redução da idade média da frota de Ônibus - abaixo de quatro anos (uma das mais novas do país). Aquisição de **242** novos e **21** veículos adaptados (acima dos 3% obrigatórios);
- Abrigos padronizados: **850** abrigos – (segurança) **64,7%** do total existente.
- Sistema de Gestão Transporte – SGT (informatização, monitoramento câmara, bilhetagem eletrônica, rastreamento da rota).

8. Trânsito

- Ampliação da sinalização vertical eletrônica e manutenção sistemática da horizontal;
- Campanha humanização do trânsito – respeito a faixa de pedestre;
- Reordenamento – gargalos – em vários locais – Centro, Praia;
- Modernização de equipamentos – informatização, cronômetro à distância dos semáforos.

21.

Planejamento e Desenvolvimento Urbano

9. Comércio informal

- Remoção do comércio irregular das áreas públicas (MP);
- Levantamento do efetivo de pessoal – **1.100**;
- Edificação para o comércio de passagem: CCP – **314**,
- Centro de serviços 66 , Mercado Central – **284** , Valentina – **40**;
- Centro de Comércio do Varadouro (em construção) – **550**.

10. Reordenamento da Orla Marítima

- Remoção do comércio irregular – Tambaú, Manaira (Bessa);
- Revitalização da Feirinha de Tambaú (artesanato) e mercado de peixe.

11. Construção e revitalização de Praças

- Construção de nove praças padronizadas;
- Reforma e recuperação de mais de 50 praças.

12. Mercados público (16 unidades)

- 80% da reforma do Mercado Central, Reforma do Valentina Figueiredo;
- Licitados: Cruz das Armas Santo Antonio Jaguaribe, Bessa e peixe (Tambaú)

13. Cemitério (6 unidades)

- Reparos e manutenção em toda rede;
- Reforma e ampliação em dois - Cristo e Cruz das Armas - com aumento da capacidade de 1200 covas e informatização e recadastramento.

22.

Planejamento e Desenvolvimento Urbano

14. Iluminação pública

- Rede de Iluminação Pública **30 Km**

15. Pavimentação e recapeamento

- Asfaltamento e calçamento **300** realizadas
200 em andamento

16. Esgotamento Sanitário e Ligações Domiciliares de Esgoto

- Esgotamento Sanitário Beneficiando 9 comunidades **63.222 m²**
- Ligações domiciliares de esgoto **10.780 Und.**

23.

Desenvolvimento Humano e Social



24.

Desenvolvimento Humano e Social

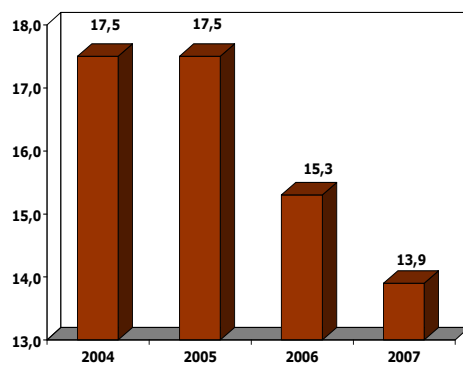
1. Indicadores de Resultado

- Redução da mortalidade infantil: de **16,3** para **13,3** por mil nascidos vivos;
- Redução de Mortalidade Materna por 100 mil nascidos vivos: de **69,1** em 2004 para **36,4** em 2007;
- O município de João Pessoa, no ano de 2007, saiu da **sétima capital para a segunda capital do Nordeste** na realização de procedimentos básicos individuais em odontologia;
- Redução de morte por acidentes no trânsito: de **8,2** para **5,9** para cada 10 mil veículos;
- Educação - atingiu em 2008 a meta de desenvolvimento da educação básica projetada pelo MEC, para os anos de 2009 e 2011 nos ensinos de educação fundamental I e II, respectivamente;
- Educação - 97% das turmas de 2º ano avançaram no processo de alfabetização e mudaram de nível, **74%** estão acima da média estabelecida pela avaliação – Segundo critérios do MEC sabem ler e escrever.

25.

Desenvolvimento Humano e Social

Mortalidade Infantil



A figura acima demonstra um gráfico descendente da mortalidade infantil em **João Pessoa**. Esse indicador se relaciona com a assistência pré-natal, o acesso à alimentação e a saneamento básico, dentre outros.

26.

Desenvolvimento Humano e Social



27.

Desenvolvimento Humano e Social

Geração de Renda - Empreender JP

Inscritos	17.194
CAPACITADOS – Cursos e Palestras	7.851
Planos / Projetos Contratados	4.738
Valor Total	R\$ 9.321.016,58
Valor Médio	R\$ 1.967,29

28.

Desenvolvimento Humano e Social

Assistência Social – organização da rede de Atenção

1. Ampliação da atenção básica	de cinco para oito CRAS – crescimento de 60%
2. Estruturação da rede Especializada - alta complexidade:	• Criança e adolescente: casa de passagem; duas casas de acolhida - Ruartes – abordagem de rua. • Reorganização do existente - <i>casas lares atendendo 32 de crianças; Centro de formação (saúde educação, sedes);</i> • Casa de Acolhida de Adultos - 20 dormindo e 70 com alimentação.
4. Erradicação do Trabalho Infantil	• De 2004 – 1200 / 2008 – 2620 / Meta JP – 3156
5. Assistência a jovens em vulnerabilidade social:	2004 – 100 / 2008 - Migra para PROJÓVEM - 1288 Resultado diminuição da gravidez indesejada e aumento do acesso a estudos e cursos profissionalizantes.
6. Programa bolsa família	Cadastradas: 2004 - 40mil / 2007 - 72mil Atendidas: 2004 – 25 mil / 2007- 36mil Meta JP 36 mil
7. Fundo Municipal de criança e adolescentes	R\$ 600 mil (PMJP)

29.

Desenvolvimento Humano e Social

Assistência Social – organização da rede de Atenção

8. Segurança Alimentar	Banco de Alimentos- Capacidade p/ 5 mil famílias Credenciada 42 entidades filantrópicas Distribuiu 101 toneladas de alimento Inclusão Produtiva de Alimentos – 3 cozinhas comunitárias. restaurante popular (existia) - adequação as regras da vigilância sanitária.
9. Centro Municipal de Referência da Pessoa com Deficiência	450 pessoas, 94 famílias (cuidados domiciliares) (pioneiro)
10. Atenção aos/às Idosos/as	Centro de Referência, Clube do Idoso – 1.500 Grupos de convivência; 2004 – 18 grupos – 600 beneficiários; 2008 – 36 grupos – 1523 , 98% mulheres.
11. Economia solidária	500 artesãos cadastrados/ 30 grupos, centro de inclusão produtiva.

30.

Habitação de Interesse Social



31.

Habitação de Interesse Social

Outorga Onerosa – Recuperação do Condomínio Amizade



HOJE:

Em obras a recuperação das 232 unidades habitacionais do Condomínio Amizade

32.

Habitação de Interesse Social



33.

Habitação de Interesse Social



34.

Desenvolvimento Humano e Social

Habitação de Interesse Social

1. Unidades Habitacionais Entregues

Gervasio Maia (Res. 460/FGTS + Crédito Solidário)	1336
PSH (1ª etapa)	1348
PAR	435
Contribuição Social	31
Condomínio Amizade (1ª etapa)	72
Alto do Céu (melhorias)	235
Total	3469

35.

Desenvolvimento Humano e Social

Habitação de Interesse Social

2. Unidades Habitacionais Contratadas

Total	450
-------	-----

3. A iniciar

PAC SANHAUÁ	1277
PAC JAGUARIBE	1266
ANAIDE BEYRIZ	580
PSH 3ª ETAPA	1161
TAIPA / NOVA VIDA	114
TOTAL	4398
Total geral	9453

Déficit habitacional - **23.205**;
Qualitativo - **16.002**

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2000.

36.

Desenvolvimento Humano e Social

Saúde – organização da rede de atenção

1. Atenção Básica (63% construídas e reformadas)	-Construção de 16 unidades padrão de Atenção Básica onde estão funcionando 62 Equipes de Saúde da Família;
2. Média complexidade (ampliação do acesso)	-Construção do Centro de Assistência Integral à Saúde (CAIS) – Cristo (referência para 34 USF – 154 mil beneficiários + 13 mil sem cobertura de USF), adequação do CAIS Cruz das Armas, municipalização do CAIS Jaguaribe. Reforma CAIS Mangabeira.
3. Alta Complexidade Rede hospitalar (90% reformada.)	-Reforma e ampliação Hospital Santa Isabel, Maternidade Cândida Vargas, Complexo Hospitalar Mangabeira (referência para ortopedia e traumatologia), Hospital do Valentina (reforma 80% concluída);
4. Fortalecimento da Política de Regulação Ampliação do acesso	• Ampliação de consultas especializadas: de 43.180 em 2004 para 58.697 em 2008; • Exames especializados que passaram a ser ofertados na rede SUS: eletroneuromiograma, histeroscopia diagnostica e cirúrgica, arteriografia cerebral e de membros; • Ampliação de exames de diagnóstico (ex. a oferta de mamografia passou de 890/mês em 2004 para 1975 em 2008); • Ampliação dos leitos de UTI de 87 em 2004 para 128 em 2008.

37.

Desenvolvimento Humano e Social

Saúde – organização da rede de atenção

2. Ampliação da rede de atenção (equidade)	• CEO – Centro Especializado de Odontologia/ Centro de Referência do idoso / Centro de Referência do trabalhador / Assistência às mulheres vítimas de violência doméstica e sexual / • Organização da Rede de Atenção à Saúde Mental – implantação do CAPS Infantil, de uma Residência terapêutica feminina, um CAPS tipo III e um CAPS tipo II, implantação de ambulatório de psiquiatria nos cinco Distritos Sanitários e do Pronto Atendimento em Psiquiatria (no Complexo Mangabeira), com a redução de 88 leitos de psiquiatria (13,3% do total de leitos); • Farmácias Populares – 6 Unidades com a média de 5 mil atendimento ao mês, oferece de 70% a 90% de economia aos usuários; • Inclusão da terapia comunitária 73 grupos.
3. Qualificação dos profissionais de saúde	• Realização de oficinas e cursos: 10.302 participações de profissionais; • Construção da Rede Escola – envolvendo 8 instituições de ensino, acesso a 7.418 estudantes estagiários nos serviços da rede; • Formação de 80 especialistas em Política e Gestão do Cuidado em Saúde; • Formação de 125 terapeutas comunitários.

38.

Desenvolvimento Humano e Social

Educação – organização da rede de atenção

1. Organização e estruturação da Rede de Pública de Educação

1. Quadras esportivas	2004 – 11 - 2008 - 19 / cinco em construção
2. Escolas	5 novas com capacidade para 1000 estudantes
3. CREI	10 novos com capacidade 100 a 120 crianças
4. Aquisição de veículos	2 ônibus- 1 moto, 6 vans, 3 caminhões baú, 2 carros - passeio
5. Fardamento e material escolar completos	fora da aplicação obrigatória
6. Laboratórios de informática	75 escolas; Internet (39 escolas);
7. Ciranda Curricular/Escola Aberta	29 escolas, 12.000 beneficiários
8. Programa Segundo Tempo	19 núcleos
9. ProJovem (referência nacional)	4000 beneficiários
10. Protagonismo juvenil	2141 estudantes, 58 gestores, 23 educadores
11. Informatização	Das 91 escolas da rede, 79 estão conectadas.

É

ROTEIROS E QUESTIONÁRIO ELABORADOS PARA A PESQUISA DE CAMPO

ROTEIRO I (COM OS PARTICIPANTES NAS ASSEMBLÉIAS POPULARES)

1 - IDENTIFICAÇÃO PESSOAL DO PARTICIPANTE:

=Nome:

=Morada (Bairro/Região)

=Tempo de residência no bairro: _____ anos

=Idade: _____ anos

=Gênero: M () F ()

=Etnia: Branca () Negra () Indígena () Oriental () Outros: _____

=Estado civil: Solteiro () Casado () Viúvo () Separado () ou Divorciado ()

=Filhos: Sim () Não () Se tiver filhos - Quantos? _____

=Escolaridade: Não alfabetizado () 1º Grau () 2º Grau () Superior () Pós-graduação:

=Profissão:

=Horas trabalhadas por semana: _____ horas

=Servidor público () Autônomo () Desempregado () Estagiário ()

Aposentado/Pensionista ()

=Empresário () Do lar () Outros: _____

=Renda familiar: (renda familiar como a soma da renda de todos que moram no núcleo familiar):

0 – 2 SM () 2 - 4 S.M. () 4 – 8 S.M. () 8 – 12 SM () Mais de 12 S.M. ()

Tipo de residência: própria () alugada () mora com parente () "emprestada" ()
outras ()

2. PARTICIPAÇÃO NO OD

=Porque participa das reuniões do OD?

=Participou de alguma das reuniões anteriores? Sim () Não () Se participou quantas?

=Prioridade que votou:

=Como foi informado (a) das reuniões?

=Gostaria de ser eleito (a) Delegado (a) ou Conselheiro (a) do OD? Sim () Não ()

Porque?

=Costuma falar nas reuniões? Na maioria () Em algumas () Em poucas () Em nenhuma ()

=Conhece as regras de funcionamento do OD? A maioria () algumas poucas ()
Nenhuma ()

=Aprendeu algo com a participação no OD? Sim () Não () O que?

3. PARTICIPAÇÃO EM ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL

=Participa de alguma entidade política e/ou social ? Sim () Não () Qual?

=Ocupa algum cargo de direção em entidade? Sim () Não () Qual?

=Com que frequência participa da entidade? Semanalmente () Quinzenalmente () Mensalmente () =Poucas vezes () Nenhuma vez ()
=Há quanto tempo participa? _____ anos
=Foi influência do OD? Sim () Não ()
=Tem preferência por algum partido político? Sim () Não () Qual?

4. OPINIÃO E PERCEPÇÃO SOBRE O OD

=Alguma das obras eleitas no OD beneficiou ou beneficiará sua região? Sim () Não () Não sabe ()
Se beneficiou então como?
=Você acha que a população tem poder de decisão no OD? Sim () Não () Não sabe ()
=Você acha que os representantes respeitam as decisões tomadas nas reuniões do OD? () Sempre () na maioria da vezes () poucas vezes () nunca () Não sabe ()
=A administração municipal informa satisfatoriamente sobre as decisões do OD? Sim () Não ()
= Você conhece alguma obra realizada e que não passou pelo OD/JP? Sim () Não () Não sabe ()
=Sobre a continuação do OD, você acha que: não deve continuar () deve continuar () deve continuar, mas mudar _____ () não faz diferença () Não sabe ()
=Você acha que o OD contribui para conhecer melhor os problemas da região? Sim () Não () Não sabe ()
=Você acha que o OD tem fortalecido a democracia em João Pessoa? Sim () Não () Se acha que sim, então como?
=Você acha que o OD pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida em João Pessoa?
Sim () Não () Não sabe (). Se marcou sim, então como?
=Você acha que participam das discussões do OD todas as pessoas que deveriam participar?
Sim () Não () Não sabe (). Se sim, por que?
=Porque essas pessoas não participam?

ROTEIRO II (COM OS DELEGADOS E CONSELHEIROS DO OD/JP)

Região orçamentária: _____

Delegado() Conselheiro ()

1 - IDENTIFICAÇÃO PESSOAL DO PARTICIPANTE:

=Nome:

=Morada (Bairro/Região)

=Tempo de residência no bairro: _____ anos

=Idade: _____ anos

=Gênero: M () F ()

=Etnia: Branca () Negra () Indígena () Oriental () Outros: _____

=Estado civil: Solteiro() Casado () Viúvo () Separado () ou Divorciado ()

=Filhos: Sim () Não () Se tiver filhos - Quantos? _____

=Escolaridade: Não alfabetizado () 1º Grau () 2º Grau () Superior () Pós-graduação:

=Profissão:

=Horas trabalhadas por semana: _____ horas

=Servidor público () Autônomo () Desempregado () Estagiário ()

Aposentado/Pensionista ()

=Empresário () Do lar () Outros: _____

=Renda familiar: (renda familiar como a soma da renda de todos que moram no núcleo familiar):

0 – 2 SM ()

2 - 4 S.M. ()

4 – 8 S.M. ()

8 –12 SM ()

Mais de 12 S.M. ()

Tipo de residência: própria () alugada () mora com parente () "emprestada" ()
outras ()

2. PARTICIPAÇÃO NO OD

=Porque você quis ser delegado/conselheiro do OD?

=Você costuma falar nas reuniões? Em algumas () Em poucas () Em nenhuma ()

=Conhece as regras de funcionamento do OD? Todas () Algumas poucas () nenhuma ()

=Aprendeu algo com a participação no OD? Sim Não O que?

=Quantas horas por semana o(a) Sr.(a) se dedica aos trabalhos do OD? _____ horas

=Na sua opinião qual a principal dificuldade em exercer o papel de Delegado(a)/Conselheiro(a)?

(Marque apenas uma alternativa)

() a falta de tempo ou dinheiro as reuniões são desorganizadas

() a falta de informação

() tem muitas reuniões

() pouco tempo de discussão para as decisões falta a participação das comunidades

() a dificuldade de entender o processo

() outros: _____

- = O que o (a) Sr.(a) acha mais importante para ser um delegado(a)/ Conselheiro(a)?
() participar de entidades ou associações
() ter militância partidária
() freqüentar cursos de capacitação do OD
() ter uma boa escolaridade
() conhecer bem sua comunidade
() outros: _____

3. PARTICIPAÇÃO EM ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL

- =Participa de alguma entidade política? Sim () Não () Qual?
=Ocupa algum cargo de direção em entidade? Sim () Não () Qual?
=Tem preferência por algum partido político? Sim () Não () Qual?

4. OPINIÃO E PERCEPÇÃO SOBRE O OD

- =Alguma das obras eleitas no OD beneficiou ou beneficiará sua região? Sim () Não ()
Não sabe ()
Se beneficiou então como?
=Você acha que a população tem poder de decisão no OD? Sim () Não () Não sabe ()
=Você acha que os representantes respeitam as decisões tomadas nas reuniões do OD?
() Sempre () na maioria da vezes () poucas vezes () nunca () Não sabe ()
=A administração municipal informa satisfatoriamente sobre as decisões do OD? Sim ()
Não ()
= Você conhece alguma obra realizada e que não passou pelo OD/JP? Sim () Não ()
Não sabe ()
=Sobre a continuação do OD, você acha que: não deve continuar () deve continuar ()
deve continuar, mas mudar _____ () não faz diferença () Não sabe ()
=Você acha que o OD contribui para conhecer melhor os problemas da região? Sim ()
Não () Não sabe ()
=Você acha que o OD tem fortalecido a democracia em João Pessoa? Sim () Não ()
Se acha que sim, então como?
=Você acha que o OD pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida em João
Pessoa?
Sim () Não () Não sabe (). Se marcou sim, então como?
=Você acha que participam das discussões do OD todas as pessoas que deveriam
participar?
Sim () Não () Não sabe (). Se sim, por que?
=Porque essas pessoas não participam?
=Na sua opinião o processo do OD pode ter continuidade independente do partido
político que está no governo? Sim () Não ()
=Qual a nota que o Sr.(a) dá ao Orçamento Democrático de João Pessoa? _____
=Quais seriam os pontos positivos e negativos do OD?
-

ROTEIRO 3 (QUESTIONÁRIO PADRÃO AOS MOLDES URBAL/BH)

QUESTIONÁRIO PADRÃO SOBRE AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

(A ser aplicado junto à equipe técnica responsável do OD/JP)

I - DADOS BÁSICOS

= Nome do Município: *Prefeitura Municipal de João Pessoa (PB)*

= Nome do Prefeito e Contato (Fax, mail)

= Endereço da pessoa de contato para OD/JP

Coordenador(a):

Gerente do Orçamento Participativo

= População total (ano) *Ultimo Censo IGBE : Mulheres e Homens*

= População Urbana e Rural do Município

= Principais atividades produtivas

= Número de Vereadores

= Número de Funcionários Municipais

Administração Direta:

Administração Indireta:

Total

= Descrever as principais competências municipais

= Começo e fim da gestão atual de governo: *2005 a 2008 (Recorte da Pesquisa)*

II - FINANÇAS LOCAIS E ORÇAMENTO MUNICIPAL

a.	<u>Orçamento Municipal Total em moeda local</u>		
	Ano	Municipal Estimado	Orçamento Municipal
	2007		
	2008		-
b.	<u>Taxas e impostos municipais</u>		
	Ano	Taxas e impostos - Estimado	Taxas e impostos - Alcançado
	2007		
	2008		-
c.	<u>Transferências do Governo Central</u>		
	Ano	Transferências - Estimado	Transferências - Alcançado
	2007		
	2008		-
d.	<u>Transferências de outros níveis governamentais</u>		
	Ano	Transferências – Estimado	Transferências -
	2007		
	2008		
e.	<u>Transferências por empréstito e crédito</u>		
	Ano	Transferências – Estimado	Transferências -
	2007		
	2008		
f.	<u>Endividamento do Município em 31 de dezembro</u>		
	Ano	Endividamento	

	2007		
	2008	-	
g.	<u>Porcentagem do Orçamento Municipal Total gasto com pessoal</u>		
	Ano	Total de Gasto com pessoal estimado	Total de Gasto com pessoal alcançado
	2007		
	2008		
h.	<u>Porcentagem do Orçamento Municipal Total para investimento</u>		
	Ano	Total para investimento estimado %	Total para investimento alcançado %
	2007		
	2008		
i.	<u>Porcentagem do Orçamento Municipal total gasto com manutenção</u>		
	Ano	Total gasto com manutenção estimado	Total gasto com manutenção alcançado
	2007		
	2008		
j.	<u>Gasto com serviço e amortização da dívida pública municipal</u>		
	Ano	Gasto estimado	Gasto alcançado
	2007		
	2008		

III - ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO DE JOÃO PESSOA: OD/JP

1. DADOS GERAIS

= Desde quando existe Orçamento Participativo (OP) no município?

= O OD é uma política setorial, está ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito, ou abarca diferentes políticas setoriais?

2. DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

= Qual montante de recursos foi colocado em discussão durante o OP nos anos de 2006, 2007?

= Qual a origem dos recursos disponíveis para o OP?

- *Recursos nacionais:*
- *Projetos específicos:*
- *Recursos próprios:*
- *Doações:*
- *Outro:*

= Qual é o impacto do OD sobre a arrecadação fiscal?

= Qual a porcentagem das demandas da população apresentadas durante o OD foi concretizada (em obras e/ou serviços)?

OP 2005/2006 -

OP 2007/2008 -

= Existem critérios previamente definidos para a distribuição dos recursos para o OD/JP (por distritos/ regiões, por temas, por atores e/ou outros)?

3. DIMENSÃO POPULAR E REPRESENTAÇÃO

= Quantos participam (em números absolutos)?

= Existe um *Conselho* do Orçamento Democrático (ou instância similar)?

= Qual é a instância de decisão final para definir o Orçamento?

- = Como é composto o *Conselho* do Orçamento Democrático (ou instância similar)?
- = Qual é o sistema de eleição das delegadas e delegados no *Conselho* do Orçamento Democrático (ou instância similar)? Quem é elegível? Qual é a proporção de número de delegados por participantes?
- = Existem instâncias não governamentais de participação popular para o controle orçamentário e acompanhamento/monitoramento das obras aprovadas durante o OD?
- = Os números da execução do orçamento são apresentados aos participantes populares? Como?
- = Qual é a relação com o organismo legislativo durante o Processo?
- = As demandas são analisadas durante o processo do Orçamento Democrático? Há análise técnica? Como são realizadas?
- = Como são divulgados os resultados do OD ao final do processo? [ao final de cada ciclo?

4. DIMENSÃO JURÍDICO – LEGAL E INSTITUCIONAL DO PROCESSO

- = Como se articula a estrutura administrativa com o Orçamento Democrático? (implicação de funcionários, contatos com as estruturas de participação popular/cidadã)?
- = Existe um instrumento formal ou informal para a implantação do Orçamento Democrático? (Leis, regimentos internos, etc.)
- = Qual é a relação entre o Orçamento Democrático e os instrumentos de planejamento local e urbano (tais como planos estratégicos, planos de desenvolvimento urbano, planos de ordenamento territorial)?
- = Existem outros instrumentos de participação popular no município, por exemplo: mesas de concertação, conselhos setoriais, assembléias municipais, assembléias comunitárias? Se existem como o Orçamento Democrático se relaciona com eles?
- = Como funciona a metodologia do OD? É um processo consultivo? Deliberativo?

5. DIMENSÃO TERRITORIAL

- = Existem sub-prefeituras, distritos, regiões, zonas, e/ou outras formas de descentralização municipal? Desde quando? Quantas existem?
- = Quantas regiões ou distritos existem para o Orçamento Democrático?
- = Quais são os critérios, caso existam, para a distribuição dos recursos do Orçamento Democrático entre as prefeituras, sub-prefeituras, distritos, regiões, zonas, etc.?
- = Quais são os valores recebidos por cada distrito, região, zona, etc. (2006, 2007 e estimado para 2008)?

6. ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO E PLURALIDADE SOCIAL

- = O OD tem um enfoque específico para grupos ou segmentos sociais? (*mulheres, jovens, crianças, ou outros grupos*)
- = Quanto ao processo de participação de tais grupos ou segmentos? Quando ocorre? Como é realizado? Existe regulamentação ou ações de discriminação positiva?
- = Que porcentagem da demanda apresentada pela população durante o OD concretizou-se em obras e serviços para os referidos grupos ou segmentos?

- = Que porcentagem da demanda apresentada pela população durante o OD concretizou-se em obras de infra-estrutura e serviços para as áreas antes marginalizadas pelos planos de gestão urbana?
- = Existem critérios previamente definidos para a distribuição dos recursos do OD para os grupos e segmentos?(por distritos, por tema ou por atores)
- = Caso existam, quais são os critérios para a distribuição dos recursos do OP para tais grupos ou segmentos?
- = Há intenção ou planos para concentrar maiores recursos em áreas ou setores excluídos dos processos de gestão urbana?
- = Quais são, caso existam, os valores destinados para tais áreas, grupos ou segmentos?
- = Existem (o pensa-se introduzir) recursos para a participação, comunicação, divulgação e/ou visibilidade dos resultados do OD para tais grupos? Reuniões públicas, folhetos distribuídos nos domicílios ou divulgação nos meios de comunicação, etc.

7. RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS ALCANÇADOS

- = Até que ponto os objetivos pretendidos com a realização do OD foram alcançados?
- = Como os resultados quantitativos e qualitativos podem ser demonstrados?
- = É possível identificar o público beneficiado com a prática?

8. AVALIAÇÃO E ASPECTOS INOVADORES

a. O impacto social do OD

- = Existem organizações formais ou informais que foram criadas a partir ou como consequência do OP?
- = Existem dados ou informação qualitativa que comprove que o OD fortaleceu a identidade e a noção de pertinência local dos cidadãos?
- = Existe informação qualitativa que comprove que a população tem maior confiança na administração pública como consequência do OD?
- = Existe informação quantitativa ou qualitativa que comprove a diminuição de conflitos sociais e da criminalidade graças ao OD

b. Monitoramento e avaliação

- = Existe, ou pensa-se em introduzir um mecanismo de avaliação e/ou monitoramento do impacto que o OD tem sobre a cidade? Em quais dimensões (financeira, urbana, ambiental, social, etc.)?

c. Intercâmbio com outras organizações

- = Existe intercâmbio e/ou colaboração entre o OD e outras organizações (*acadêmicas, de voluntários, do setor privado, social*) Caso existam, quais são estas organizações e qual é a natureza do intercâmbio?

d. Recomendações e Informações adicionais

- = Quais as principais lições aprendidas com a realização do Orçamento Democrático?
 - = Quais as principais recomendações, a partir de sua experiência, para o desenvolvimento do OD em outras localidades?
 - = Acrescente outras informações que considere importantes para a descrição da prática.
-